مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية

مجلة علمية أكاديمية مُحكّمة سداسية متخصصة
تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي لتامنغست / الجزائر
تعنى بنشر البحوث القانونية والاقتصادية



من مواضيع العدد

ISSN 2335-1039

منشورات المركز الجامعي لتامنغست – الجزائر

رجب 1434
العدد الرابع
جوان 2013



مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية

العدد الرابع
رجب / 1434 جوان 2013

REVUE AL-IJTIHED

des études juridiques & économiques

Centre Universitaire de Tamanghasset

ISSN 2335-1039





مجلة علمية أكاديمية مُحكّمة سداسية متخصصة
تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي لتامنغست- الجزائر
تعنى بنشر البحوث في الدراسات القانونية والاقتصادية

العدد الرابع

رجب 1434هـ - جوان 2013م

المـــراســـــــــلات

توجه جميع المراسلات باسم رئيس التحرير إلى:
ص.ب 10034 سرسوف – تمنراست - الجزائر
الفـــــاكس: (213-029)-30-01-86
أو (213-029) 30 00 71
الهاتف المحـول: (213-029) 30 04 56
الهـــــاتف: (213-029) 30 01 03
E-mail: (revue.indr@gmail.com)
Cite web: www.tamanrasset.dz



الترقيم الدولي: ISSN 2335-1039
رقم الإيداع الوطني: 5172-2012

منشورات المركز الجامعي لتامنغست

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ



مجلة علمية أكاديمية مُحكّمة سداسية متخصصة
تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي لتامنغست- الجزائر
تعنى بنشر البحوث في الدراسات القانونية والاقتصادية

(قواعد النشر في المجلة)

بغرض إتاحة الفرصة للإفادة من أبحاث الأساتذة والباحثين من داخل الوطن وخارجه، فإن إدارة المجلة ترحب بنشر الدراسات والبحوث المتخصصة في مجالي القانون والعلوم الاقتصادية باللغة العربية أو الفرنسية أو الانجليزية، وفق القواعد الآتية:

- أن يتسم البحث بالعمق والأصالة والإسهام العلمي، وفق المنهج العلمي والموضوعية.
- أن يكون البحث جديداً لم يُسبق نشره، وأن لا يكون قد أُرسل للنشر في مجلة أخرى.
- يخضع المقال للتحكيم وجوباً، ويُخطر صاحبه برأي الهيئة العلمية، ولا ترد البحوث التي تعذّر نشرها.
- يقدم المقال في نسخة إلكترونية لا يتجاوز عدد صفحاته (25)، ولا يقل عن (10) على افتراض الورقة (16-24)، وفق بُعد (2) من كل جهة، مع وضع أرقام الهامش بطريقة آلية وبين قوسين وجوبا، وإعطاء معلوماتٍ ببليوغرافية كاملة.
- يجب إرفاق السيرة الذاتية لصاحب المقال مع بحثه، موضحاً معلوماته الشخصية.
- يجب إرفاق المقال بملخص باللغة العربية ولغة أخرى لا يتجاوز الصفحة الواحدة.
- أن ترفق الصور والمخططات البيانية في ملفٍ خاصٍ بصيغة صورة، ومرقمة حتى يتسنى تعديلها وتهيئتها للطبع.
- يكتب البحث على جهاز الحاسوب بخط: (Simplified Arabic) بنط (14) إذا حرّر باللغة العربية، وبخط: (times new roman) بنط (12) إذا حرّر باللغة الفرنسية أو الانجليزية.
- البحوث التي يتمّ نشرها في المجلة لا يجوز إعادة نشرها إلا بموافقة خطية من رئيس التحرير.

(الأبحاث المنشورة لا تعبر بالضرورة عن رأي المجلة)



مجلة علمية أكاديمية مُحكّمة سداسية متخصصة
تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي لتامنغست- الجزائر
تعنى بنشر البحوث في الدراسات القانونية والاقتصادية

فهرس



استهـــلالية

(حمدا وصلاة وسلاما)

بمزيد من الحمد والثناء للباري جل علاه على توفيقه وعونه، بأن يسّر لنا أن نقدم للقارئ والباحث وطالب العلم العدد الرابع من مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، والذي ساهمت فيه نخبة من الأساتذة الباحثين بأقلامها المتميزة.

إن المتصفح قرطاس العدد يجد مجموعة من الورقات البحثية التي توحّدت مشاربها ومنطلقاتها ومصبّاتها ومراميها، من أجل تحقيق ضمانة كافية للمال؛ بمنع إهداره أو سرقته، أو استعماله في ما لا يرضي الشارع.

وقد تناولت هذه الأبحاث بالدراسة والتحليل؛ جريمة تبييض الأموال والعلاقة القانونية بين مختلف الجرائم الماسة بأمن واستقرار البلاد، وتبيان مختلف مهام وصلاحيات الهيئات والخلايا القضائية والرقابية التي أنشئت لحماية الأموال، فضلا عن بعض الجرائم؛ كالجريمة المنظمة وجريمة الهجرة السرية.

فضلا دراسة جودة الخدمات التي تقدمها بعض القطاعات العمومية.

أ.شوقي نذير
رئيس التحرير



قسم الدراسات القانونية والشرعية



حق المساواة في الفقه الإسلامي والمواثيق الدولية

د. ولد خسال سليمان
جامعة المدية

الملخص

يعالج هذا الموضوع مبدأ وحق المساواة في الفقه الإسلامي والمواثيق الدولية، ويصل إلى أنّ هذا الحق مكفول في الجملة بين الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية، وإذا كان حق المساواة في إطار المواثيق الدولية قد سبق إليه الغرب شكلا وصياغة، إلاّ أنّ مضمونه وحقيقته إنما تحقق قبل ذلك من خلال نصوص الإسلام الواضحة والصريحة، ولعلّ مما يعاب على حق المساواة في الفكر الغربي اعتماده على ما يعرف بالمساواة المطلقة، فضلا عن الشكلية وبعدها عن المساواة الفعلية، أما حق المساواة في الفقه الإسلامي فهي شكلية جسدها على أرض الواقع شعائر وعبادات الإسلام.

ويظهر أنّ الشبهات التي يعترض بها البعض كون أحكام الشريعة الإسلامية تخل بمبدأ المساواة بين الجنسين، فإن هذا يعود إلى جهل ملابسات الحكم، (وهو ما حاولت هذه المداخلة توضيحه بأمثلة عملية)، ويبقى في الأخير التأكيد على ضرورة قيام كل المشارب بترقية مبدأ المساواة من أجل الإسهام في الحضارة الإنسانية، وعلى الغرب أن يستفيد من المخزون الشرعي الموجود في الفقه الإسلامي، لا أن يتعامل معه بعقلية الإقصاء، وعلى العالم الإسلامي أن ينظر إلى المواثيق الدولية كتراث مشترك وبعقلية واقعية.

Summary

Addresses this topic principle of the right to equality in Islamic jurisprudence and international conventions, and up to that this right is guaranteed in the sentence between Islamic law and international conventions, and if the right to equality in the framework of international conventions have already been to the West in form and formulation, but the content and what it is, but check before that of During the texts of Islam Allowadhhoabihh, and perhaps maligned than the right to equality in Western thought its dependence on what is known as absolute equality, as well as formal and distance from the de facto equality, the right to equality in Islamic jurisprudence are pro forma her body on the ground and worship rites of Islam.

It appears that the suspicions which objected by some that the provisions of the Islamic Sharia without prejudice to the principle

of equality between the sexes, this is due to the ignorance of the circumstances of the judgment, (which is what I tried this intervention illustrated with practical examples), and remains in the latter emphasized the need for all stripes upgrade the principle of equality for contribute to human civilization, and to the west to take advantage of the existing inventory legitimate in Islamic jurisprudence, does not have to deal with the mentality of exclusion, and the Islamic world to look to international conventions as a common heritage and mentality realistic.

تمهيد

إنّ من أهمّ الحقوق التي انتشر صيتها في هذا العصر ما يعرف بحق المساواة، خاصة في ظلّ بروز مواثيق دولية تتعلق بالحقوق والحريات العامة، وإذا كان الإنسان في هذا العصر قد عانى الحروب والاضطرابات والثورات، ودفع في ذلك الغالي والنفيس في الحربين الكونيين المدمرتين، فإنه وبالمقابل قد عرف ثورة علمية وثقافية، حاول من خلالها النهوض بالمجتمعات الدولية من دائرة الصراع إلى مرحلة العيش الكريم، والتطور الحضاري، وتجسيد الحقوق والحريات في المنظومة التشريعية، وعلى أرض الواقع، وفي غفلة من أهل الإسلام أو بسبب ظروف تاريخية قاهرة، قام الإنسان الغربي بدور الريادة والقيادة فشرّع القوانين، وسنّ النظم والأحكام، واعتقد أنّ الإنسانية لم تعرف مثل هذه النظم من قبل، فحاول أن يؤدي دور المنقذ والمخلص، فأعلن ميلاد حقوق الإنسان وفق الرؤية الغربية، وعلى ضوء فلسفة النظم الديمقراطية، وبدأ ينقد كل من يقف في وجهه أو يفكر بغير تفكيره.

ولعل من هذه الحقوق التي روّج لها الغرب كثيرا حق المساواة، والسؤال الذي يطرح: هل المواثيق الدولية تتفق في مفهومها لحق المساواة مع النظام الاسلامي؟ وما هي أبرز الشبهات التي يتمسك بها المعترضون لحق المساواة في الإسلام؟ وكيف يمكن الرد عليها؟ وإلى أي مدى يمكن الوصول إلى نقاط توافقية؟ ومتى ننتقل من مرحلة الدفاع إلى الاسهام في هذه الحضارة الانسانية؟

وللإجابة عن كل هذه التساؤلات، يمكن مناقشة العناصر التالية:

أولا: مفهوم حق المساواة في الإسلام وفي المواثيق الدولية.

ثانيا: التأصيل الشرعي والتكييف القانوني لهذا الحق.

ثالثا: أنواع حق المساواة ومظاهرها.

رابعا: الشبهات المثارة حول هذا الحق في الاسلام والرد عليها.

أولا: مفهوم حق المساواة في الإسلام وفي المواثيق الدولية:

لابدّ في البداية من تعريف "حقّ المساواة" من الناحية اللغوية، ومن الناحية الاصطلاحية، وهذا على الشكل الآتي:

1- مفهوم حق المساواة لغة: إنّ عبارة "حقّ المساواة" عبارة مركبة من لفظتين: "حقّ"، "المساواة"، وعليه كان لابد شرحهما معا.

أ) حقّ: إن كلمة "حقّ" مصدر، والحق خلاف الباطل وحق الشيء إذا وجب وثبت[(1)]، وهكذا فكل: ما ورد من استعمالات لغوية لكلمة "حقّ" يدور حول معنى الثبوت والوجوب[(2)].

ب) المساواة: تأتي المساواة بمعنى المعادلة والمماثلة، قال الفيومي: "ساواه مساواة، ماثله وعادله قدرا أو قيمة، ومنه قولهم: هذا يساويه درهما أي تعادل قيمته درهما"[(3)].

2- مفهوم حق المساواة اصطلاحا: يمكن تعريف هذا المصطلح باعتباره كلمة مركبة، وباعتباره لقبا وعلما.

أ) تعريف كلمة الحق عند فقهاء الإسلام: يبدو أن كلمة "حقّ" لم تطلق على مفهوم واحد في استعمالات الفقهاء، بل على معان مختلفة مأخوذة من المعاني اللغوية لكلمة "حقّ"، مثل أن الحق هو الشيء الموجود من كل وجه، ولا ريب في وجوده، ومثله أيضا أن الحقّ هو الله تعالى بجميع صفاته[(4)].

كذلك أطلق الفقهاء كلمة "الحقّ" في بعض الحالات على جميع الحقوق المالية وغير المالية، فيقولون: حقّ الله وحقّ العبد، ويريدون أحيانا أخرى مرافق العقار كحقّ المسيل، وحق الطريق، وأحيانا على ما

ينشأ عن العقد من التزامات غير الالتزام الذي يعتبر حكم العقد، فعقد البيع حكمه نقل ملكية المبيع، ومن حقوقه تسليم المبيع ودفع الثمن[5].

ولعلّ من التعاريف المعاصرة التي وجدت قبولا واستحسانا ما توصل إليه الدكتور محمد فتحي الدريني رحمه الله تعالى عندما قال "الحق اختصاص يقرّ به الشرع سلطة على شيء أو اقتضاء أداء من آخر تحقيقا لمصلحة معيّنة"[6].

ولعلّ من أهم ما يستنتج من هذا التعريف أنه يميّز بين الحقّ وغايته، فالحقّ ليس هو المصلحة، بل وسيلة إليها، وهو أيضا تعريف جامع يشمل حقوق الله تعالى، وحقوق الأشخاص الطبيعية والاعتبارية بنوعيها العينية والشخصية، وهذا الحق لابد أن يكون ضمن إطار الشريعة الاسلامية[7].

ب- تعريف كلمة حق عند فقهاء القانون: لعل من التعاريف التي تأثر بها الدكتور الدريني ما ذهب إليها بعض فقهاء القانون، كون الحق هو تلك الرابطة القانونية التي بمقتضاها يخول لشخص على سبيل الانفراد والاستئثار السّلط على شيء أو اقتضاء أداء معين من شخص آخر[8].

ويقسمون الحقوق إلى نوعين: حقوق سياسية وحقوق مدينة والحقوق المدينة إلى حقوق عامة وهي الحقوق اللازمة للفرد كحماية شخصه وكفالة حريته، وحقوق خاصة مثل حقوق الأسرة والحقوق المالية[9].

وعند المقارنة بين التعريفين الفقهي والقانوني يلاحظ أن وجه الاختلاف بينهما يعود إلى مضمون الحقّين، ذلك أن مصدر الحق في الفقه هو التشريع الاسلامي بينما نجد مصدر الحق في القانون يعود إلى الفلسفة الغربية والقانون الطبيعي ومع ذلك "فإن الحق في الفقه الاسلامي ذو معنى شامل يدخل فيه معنى الحرية فتكون الحريات العامة نوعا من الحقوق، فإذا ما ورد في الشريعة الاسلامية أو في الفقه الاسلامي كلمة "حقّ"، فقد تعني حقا ماليا أو حقا لله، أو حقا شخصا أو حرية من الحريات بحسب ما يدل عليها معناها"[10].

وعليه؛ فإن "لاستعمالات الحق في الفقه الاسلامي نفس الاتساع في المعنى والدلالة كما هو مقرر في الفقه القانوني بشموله لمعنى الحرية، وقد أدرك هذا المعنى المحدثون من فقهاء الشريعة الاسلامية".

3- تعريف كلمة المساواة عند فقهاء الشريعة الاسلامية: إن كلمة "المساواة" بالنظر إلى نصوص الشريعة الاسلامية تتلخص في أنّ "البشر المنتشرين في القارات الخمس أسرة واحدة انبثقت من أصل واحد ينميهم أب واحد وأم واحدة، لا مكان بينهم لتفاضل في أساس الخلقة وابتداء الحياة"[11]، وعلماء الإسلام وفقهاؤه يرون أن المساواة هي "قاعدة التعامل في المجتمع الإسلامي ولا ترد استثناءات إلاّ في حدود ضيقة، هي من مقتضيات النظام العام، وهوية المجتمع ونوع القيم العليا التي تحكمه"[12].

والمتأمل في المساواة بين الشريعة الإسلامية والفقه القانوني، يلاحظ أن الشريعة حين نادت بتلك المبادئ والحقوق نادت بها على أنها قواعد أساسية وقرت في النفوس وعمّقتها تطبيقات عملية في العبادات والمعاملات[13]، بينما المساواة في الفكر الغربي بمدارسه لا يعدو أن يكون مبدأ شكليا لا يقوم على حقائق[14].

4- تعريف كلمة المساواة في الفقه القانوني: يبدو أن مصطلح المساواة، اختلف معناه حسب المدرسة الفردية والمدرسة الاشتراكية، ففي المذهب الفردي هي "المساواة القانونية، وليست المساواة الفعلية"[15]، أي أن يكون الأفراد متساوين في حماية القانون لهم، وفي التكاليف أمام القانون، وذلك دون اعتبار لعوامل الثروة أو الجنس أو اللون أو الدين[16].

وعليه فالمساواة في هذه المدرسة لا تستلزم تدخلا إيجابيا من الدولة، بل هو التزام سلبي إزاء جميع الأفراد على قدم مساواة، والمساواة في المذهب الاشتراكي هي "التقريب في الفوارق المادية بين الأفراد وتحقيق تكافؤ الفرص لهم"[17]، ولا يعني تكافؤ الفرص إقامة مساواة حسابية بين الأفراد، إذ ليس ذلك مستطاعا لتفاوت الأفراد في المواهب والاستعداد الفطري[18]، وقد نوقش هذا التعريف أن هذه المساواة هي مساواة

قانونية، فهي لا تضمن أو تكفل قدرا متساويا من الحقوق لتحقيق المساواة الفعلية[19]، فمثلا إذا تساوى بين الأفراد في حق التملك لا تكون هناك مساواة فعلا، إذ لا يستطيع إلا أصحاب الثروات باستعمال قدراتهم على التملك، أمّا الفقراء فلن يتحقق لهم شيء من ذلك[20].

5- تعريف حق المساواة باعتباره علما ولقبا: وعليه يمكن التطرق إليه من زاويتين هما:

1- مفهوم حق المساواة في الفقه الإسلامي: لعل من أبرز التعاريف الي ساقها فقهاء الإسلام المعاصرون أن المراد من حق المساواة هي "المساواة أمام الشرع والقانون"[21]، ومعنى هذا التعريف أن المساواة تتجسد في الحقوق والواجبات مع المشاركة في الامتيازات والحماية دون تفضيل لعرق أو جنس أو صفة أو لون أو نسب أو طبقة أو دين أو مال، فالناس أمام الشرع سواء، ولهم جميع الحقوق، ويخضعون لجميع الأحكام، ويمارسون نفس الصلاحيات[22].

وهذا الحق يكاد يستوعب المجتمع كله، ولو توافر "لأي مجتمع بشكله الموضوعي، لسلم هذا المجتمع من الاضطراب، فإن هذا الحق يكاد يسع جميع الحقوق أو يسهل له"[23]، و"هذه المساواة لا تتنافى مع تفاوت الدرجات بعلم أو عمل أو تضحية، فهذا أمر آخر"[24]، قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون [25]، يقول محمد الغزالي: "وظاهر أن مبدأ المساواة الذي اعتنقه المسلمون، محا من أفهامهم وأقطارهم نظام الطبقات نابع من عقيدة التوحيد، فإنها ومن بنى على عقيدة التوحيد، هذه من عبادات وتعاليم، فقد تعلم المسلمون من أصل دينهم أن الذي تعنو له الوجوه هو قيوم السماوات والأرض وحده"[26].

2- مفهوم حق المساواة في الفقه القانوني: لا يمكن أن نجد تعريفا مانعا شاملا لحق المساواة في الفقه القانوني، إلاّ من خلال الحديث عن أنواع وصور المساواة، وكذا من خلال مظاهر هذه المساواة؛ ومع ذلك يمكن أن يستتشف تعريفا بالنظر إلى مواد الإعلان العامي لحقوق الإنسان لاسيما المادة 02[27]، وعليه؛ فحق المساواة هو "حق التمتع لكل إنسان بجميع

الحقوق والحريات، دونما تمييز بسبب العنصر، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي، سياسيا وغير سياسي، أو الأصل الوطني، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر".

هذا؛ ونلحظ أنه "وتأكيدا وترسيخا لحق المساواة، حرص الإعلان العالمي على أن يؤكد في مستهل كل مادة على شمولية هذه الحقوق، وذلك بتكرار كلمات: لكل فرد، أي إنسان، أي أحد، وحرصا أيضا على ترديد وتكرار كلمة المساواة، والمساواة التامة"(28).

والحقيقة أن الإشكال ليس في مبدأ المساواة، وإنما في فلسفة المساواة، فالغرب ينظر إلى المساواة بإطلاق، وعندما قام أحد الباحثين بدراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني الألماني في الأحوال الشخصية، لاحظ أن الزوجة "لا يلزمها في القانون الغربي أن تقدم فنجانا من القهوة"(29)، بل "ترد عليه الكلمة كلمتين، والصاع صاعين، ولا تخدمه بشيء إلا في حدود القانون، ولم يجعل عليها القانون شيئا من الخدمة...وكثير من الشباب الألماني يتوجه إلى الزواج بالآسيويات كالصينيات واليابانيات لما بقي في أخلاقهن من التودد للزوج والقيام على راحته"(30).

ثانيا: التأصيل الشرعي والتكييف القانوني لحق المساواة: لقد برز حق المساواة في كثير من نصوص الإسلام، وظهر أيضا في نصوص المواثيق الدولية وهذا على الشكل التالي:

1- التأصيل الشرعي لحق المساواة: يظهر أن الحكم الشرعي في حق المساواة ينطلق من الوجوب والفرض، ولكن قد يكتنف هذا الحكم باقي الأحكام التكليفية الأخرى كالندب، وحتى الحرام، كل هذا حسب طبيعة وصورة المساواة، ولهذا قال الدكتور حمود حنبلي رحمه الله تعالى ولكن بصياغة قانونية "يقرر -أي الإسلام- المساواة المطلقة في بعض الحقوق والحريات، ويصل بها إلى النسبية وفق أسس معينة ومعايير يرى فيها الصلاحية دون غيرها، مما يتحصل معه أن نجد لديه أوجها للمساواة

المطلقة، وأوجها للمساواة النسبية، وفي هذه الأخيرة يعتمد معيار الدين بفطرة الناس، وطبائعهم وحالاتهم الاجتماعية ومبادئ العدالة"[31].

ولاحظ البعض أن كلمة "الناس الدالة على الجنس البشري ذكرت 240 مرة في القرآن الكريم، مما يؤكد على الأخوة البشرية، كما ذكرت كلمة الإنسان نحو 65 مرة، أما كلمة البشر فقد ذكرت في 36 آية، وكثرة التكرار هذه المقصود بها أن ترسخ في ذهن المسلم معنى الإنسانية العام، ووحدة الجنس البشري، أي التأكيد على المساواة في القيمة الإنسانية"[32].

ومادامت النصوص كثيرة، كان لابد من الاكتفاء ببعضها، ومنها قوله تعالى: يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إنّ أكرمكم عند الله أتقاكم [33]، قال ابن كثير: يقول الله تعالى مخبرا للناس أنه خلقهم من نفس واحدة وجعل منها زوجها وهما آدم وحواء، وجعلهم شعوبا، وإنما يتفاضلون عند الله تعالى بالتقوى لا بالأحساب[34]، و"هكذا يتضح أن القرآن الكريم أقر التعاون بين الشعوب والأمم على الصعيد العالمي لإطلاق النص ولتوجيه الخطاب إلى الناس كافة، ومعلوم بداهة أنه لا يتصور أن يتم هذا التعاون إلاّ على أساس الاعتراف بمصالح الأمم المسالمة كلا على استقلال، وإلاّ كيف يتصور أن يقوم مثل هذا التعاون بموجب مواثيق ومعاهدات دولية ملزمة وواجبة الوفاء"[35]، وقال الله تعالى: ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا [36]، إنّ المقصود من هذه الآية ذكر نعمة أخرى جليلة رفيعة من نعم الله تعالى على الإنسان، وهي الأشياء التي بها فضل الإنسان على غيره[37]، وهذا دليل كاف على إقرار الشرع الإسلامي لمبدأ المساواة بين البشر[38].

ونماذج السنة كثيرة، لعل أبرزها المساواة المطلقة في تطبيق الحدود والعقوبات، ولو كان مع أقرب الناس، فعن عائشة رضي الله عنها: "أنّ قريشا أهمتهم المرأة المخزومية التي سرقت، فقالوا: من يكلم فيها رسول الله صلى الله عليه وسلم إلاّ أسامة حبّ رسول الله صلى الله عليه وسلم؟

فكلّم رسول الله عليه وسلم، فقال: أتشفع في حد من حدود الله؟ ثم قام فخطب فقال: يا أيها الناس، إنما ضلّ من كان قبلكم أنهم كانوا إذا سرق الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف فيهم أقاموا عليه الحد، وأيّم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت، لقطعت يدها"[39]، فالمساواة تتنافى والمحاباة، قال ابن حجر: "وإنما خصّ صلى الله عليه وسلم فاطمة ابنته بالذكر لأنها أعز أهله عنده، ولأنه لم يبق من بناته حينئذ غيرها، فأراد المبالغة في إثبات إقامة الحد على مكلف وترك المحاباة في ذلك"[40].

ومن النماذج الرائعة أيضا في السنة، ضرورة العدل بين الأولاد ذكورا وإناثا في العطف والعطايا والهدايا، فقد قص علينا النعمان بن بشير قصته وهو صغير، فقال: "أعطاني أبي عطية، فقالت عمرة بنت رواحة، لا أرضى حتى تشهد رسول الله عليه وسلم، فأتى رسول الله صلى الله عليه وسلم، فقال: إني أعطيت ابي من عمرة بنت رواحة عطية فأمرتني أن أشهدك يا رسول الله، قال: أعطيت سائر ولدك مثل هذا؟ قال لا، قال: فاتقوا الله واعدلوا بين أولادكم، قال: فرجع فردّ عطيّته"[41].

قال ابن حجر: "وفي الحديث أيضا الندب إلى التآلف بين الإخوة وترك ما يوقع بينهم الشحناء، أو يورث العقوق للآباء"[42]، وفي تقديري أن تعقب الزوجة على ما فعله الزوج فيه دلالة بأن المساواة أمر فطري، تستطيع القلوب الطيبة أن تشعر بها، أو بنقيضها، فضلا عن أنه "مبدأ تربوي يترك أثرا حسنا على الأولاد، وأما تفضيل أحد الأولاد، فإنه من أمراض الجاهلية التي عادت أدراجها إلى المسلمين، لتمزق الشمل، وتقطع الأرحام، وتخلق الحقد والبغضاء، والضغينة والعداوة بين أفراد الأسرة الواحدة"[43].

2- التكييف القانوني لحق المساواة: يلاحظ من خلال المواثيق والهيئات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، محاولة التأثير على واقع الشعوب من أجل تحقيق حق المساواة في واقع الناس، كل هذا بترسانة من القوانين ومن التحفيزات، ومن هذه المنظمات، منظمة اليونيسف التي تعترف بمبدأ

المساواة وعدم التمييز باعتبارها أساسية فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين[44]، وقامت الأمم المتحدة بتعزيز المساواة بين الجنسين وإزالة التفاوت بينهما في التعليم الابتدائي والثانوي.

وعمل البنك الدولي من أجل المساواة بين الجنسين وتشجيعه في البلدان النامية من خلال القروض والمنح وتبادل المعارف والأعمال التحليلية والحوارات بشأن السياسات، حيث بلغت القروض التي قدّمها إجمالا 493 مليارا سنة 2011م-2014م، وهو ما يعني أنّ البنك سيضع مزيدا من التركيز على المشروعات المتصلة بالمساواة بين الجنسين في أشد البلدان فقرا[45].

وهدفه على الجملة كان من أجل التصدي لزيادة الوفيات بين الفتيات والنساء، والقضاء على المظاهر الباقية للتفرقة بين الجنسين في مجال التعليم، وزيادة فرص مشروعات الأعمال الحرة، وفرص التوظيف للنساء وكذلك زيادة قدرة المرأة على التعبير عن رأيها وتمثيل النساء، وضمان أن لا تنتقل أشكال التفرقة المعتادة بين الجنسين إلى الأجيال القادمة[46].

أمّا منظمة اليونسكو فترى أن المساواة بين الجنسين مسألة أساسية، من أجل تحقيق التنمية البشرية، وتفسير اتفاقية إنهاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة في الدولة العربية، بالرغم من بعض التقدم، إلاّ أن التمييز وعدم المساواة مازال متأصلا في الإطار القانوني ولازالت الفتيات والنساء يعانين من ظروف معيشية سيئة، ونظرة اجتماعية متدنية، ويمارس ضدّهن التمييز، ولهذا طالبت المنظمة بمنح المرأة كافة الحقوق والامتيازات، وعلى المستوى الإقليمي ينفذ المكتب برفع مستوى الوعي لدى الناس وللتركيز على أهمية تطبيق المساواة، يتم التعاون في هذا المجال مع باقي منظمات الأمم المتحدة ومؤسسات المجتمع المدني[47].

وجاء في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أنه لما كان الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية وثابتة، تشكل أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، وفي المادة

الأولى منه، يولد جميع الناس أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق، وهم قد وهبوا العقل والوجدان، وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء[48].

وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لاسيما المادة 07 منه "تساوي الجميع في فرص الترقية والأجر والإجازات الدولية، وبحق التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية[49].

ومما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن الناس جميعا سواء أمام القضاء[50]، وأما إعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فقد أكد أنه لكل إنسان الحق في المساواة أمام القانون وفي العدالة المتساوية[51].

ومن بين الأمور التي أقرتها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري توفير الحقوق السياسية والحقوق المدنية، خاصة الحق في الجنسية وفي التزوج واختيار الزوج، وحق الإرث..[52]، وفي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ومما جاء فيها: فرض حماية قانونية لحقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل[53]؛ وأكدت الأطراف المتعاقدة في اتفاقية شأن الحقوق السياسية للمرأة على حق النساء في التصويت في جميع الانتخابات، وتقلد المناصب العامة[54].

وإذا كان جميلا كل هذه القوانين والتحفيزات التي تعلي من شأن مبدأ المساواة، إلاّ أنّ ما يؤاخذ عليه قصره على الجانب المادي، واعتماده على المساواة المطلقة، فضلا عن أن تطبيقه يغلب عليه الشكل أكثر من الواقع.

ثالثا: أنواع ومظاهر المساواة: يظهر من خلال ما كتبه الكثير عند مقارنتهم الشريعة بالقوانين في مجال حقوق الإنسان، ومبدأ المساواة اعتمادهم لنفس أنواع ومظاهر المساواة، وهذا طبيعي للمقارنة، ولأن الاختلاف لم يكن في الغالب شكلا، وإنما موضوعا، وعلى هذا السبيل يمكن تتبع الأمرين على الشكل التالي:

1- أنواع حق المساواة: ومن هذه المساواة ما يلي:

أ) المساواة المطلقة والمساواة النسبية: يبدو أن المساواة المطلقة لا تقبل الاختلاف الطبيعي، فهي تساوي بين جميع أفراد المجتمع، بغض النظر عن قدراتهم الشخصية، وتنطلق من فكرة أن القواعد القانونية العامة لا تعترف بالامتيازات الخاصة لبعض أفراد المجتمع، وهذه المساواة نوقشت على أنها من الناحية العملية غير مقبولة وغير ممكنة، فشروط الالتحاق بالجامعة شروط عامة يتساوى أمامها كل أفراد المجتمع، ولكن واقعيا لا تتوافر إلا من كان طالبا متحصلا على شهادة البكالوريا[55].

أما المساواة النسبية، فهي تقبل الاختلاف الطبيعي في القدرات، ولهذا فإن المشرع، هو الذي يملك السلطة التقديرية في وضع شروط تحديد المراكز القانونية حتى لا يقع إخلال بمبدأ المساواة[56].

ويبدو أنّ هذا التقسيم وبخاصة المساواة النسبية ينسجم والفقه الاسلامي "فالإنسان الذي يكد ويتعب ويجتهد، لا يمكن أن يتوازى مع الإنسان المتكاسل المتكل على الغير، إنما الذي يؤكده مبدأ المساواة هو توفير فرص العمل للاثنين معا إذا كانا على قدر واحد من المعرفة والعلم"[57].

ب) المساواة الواقعة والمساواة الخافضة: أما المساواة الرافعة فيعنى بها "رفع الضعفاء إلى مستوى الأقوياء والتسوية بينهم بحيث يصبح الصغار من المجتمع كالكبار"[58]، وأمّا المساواة الخافضة فهي إنزال الأقوياء إلى "مستواهم"[59]، و"هذا النوع هو الذي يستعمله الحكام في سياساتهم من أجل تحقيق وكسب شعبية كبيرة لدى الجماهير"[60].

وهذا التقسيم لا يأباه الفقه الإسلامي إلاّ إذا كان التقارب بين الفئتين، تم بالوسائل والآليات الشرعية، وليس بالوسائل المشبوهة والمصالح الضيقة، فالتعاون والزكاة والتكافل والتبرعات كلها وسائل من شأنها تقريب الهوى بين طبقات المجتمع، قال الله تعالى: كيلا يكون دولة بين الأغنياء منكم [61].

ج) المساواة القانونية والمساواة الفعلية: تعرف المساواة القانونية بأنها "مساواة الأفراد جميعا أمام القانون والتمتع بحمايته، والتساوي بين الأفراد في التكاليف العامة بغض النظر عن اللون أو الجنس أو اعتبار آخر"[62]، أمّا المساواة الفعلية فهي "ضمان قدر متساو من الحقوق للفرد لتحقيق المساواة الفعلية[63]، ولهذا نوقش مبدأ المساواة القانوني بأنه شكلي إذ لا يستطيع إلاّ أصحاب الثروات استعمال قدراتهم، أما الفقراء فلن يتحقق لهم شيء من ذلك[64]، وهذا بخلاف الفقه الإسلامي الذي يسعى إلى تحقيق المساواة الفعلية في الغاية ومن خلال الوسائل.

2- مظاهر حق المساواة: ومن هذه المظاهر ما يلي:

أ) المساواة أمام القانون: ويتحقق هذا عندما "يصاغ القانون على نحو يخاطب الأفراد بالنظر إلى ظروفهم ومراكزهم، ويسوى بينهم على أساس ذلك، وهذا ما يتحقق من عمومية وتجريد القاعدة القانونية"[65]، وفي الإسلام المساواة أمام أحكام الشرع[66]، فالكل سواسية أمام الشرع[67]، والكل لابد أن يتقيد بمبدأ العدل، قال تعالى: يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله [68]، ووجه الاستدلال أنّ في شمول النص لمتعلق العدل وهو الناس كافة، لا المسلمين خاصة دليلا بينا على إطلاق مفهوم العدل وعموم حكمه[69].

ب) المساواة أمام القضاء: وهذا معناه "ألاّ يتميز بعض الأفراد على غيرهم من إجراءات التقاضي أو المثول أمام المحاكم عند النظر في الخصومات التي تتعلق بهم، وأنّ يتساوى الجميع أمام القضاء، ويخضعون لقانون واحد وقضاء واحد"[70]، ومما يؤاخذ به القانون أنّ الحصانة "التي يتمتع بها رؤساء الدول ورجال السلك الدبلوماسي من المثالب التي تنال من القوانين الوضعية"[71]، وفي الإسلام فإن المساواة واضحة أمام القضاء نصا وواقعا ولهذا يقول الدكتور حمو حنبلي رحمه الله تعالى "ولا عجب بعد هذا أن نجد في مختلف كتب الفقه والسياسة الشرعية عند الحديث عن القضاء فصلا بعنوان، وجوب التسوية بين الخصوم بل ونجد دقة وحرصا لا مثيلا لهما في التشريع..."[72]

ج) المساواة في الوظائف: ويقصد بها "المساواة أمام الوظائف العامة وعدم تمييز فئة من المواطنين على فئة أخرى في تقلد الوظائف العامة في الدولة، إذا ما توافرت لديهم الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة بصورة مماثلة"[73]، والإسلام سبق القوانين وألغى كل اعتبار عنصري أو طبقي، واعتبر الوظائف العامة تكليفا والقائمين عليها خدّاما للرعية وهي أمانات ومسؤوليات[74].

د) المساواة في الانتفاع أمام المرافق العامة: ومعنى هذه المساواة أن "لا يتميز أي فرد عند أداء خدمات المرافق العامة عن غيره، سواء من حيث أداء الخدمة أو طلب المقابل[75]، وإن تحديد شروط استعمال المرافق لا يتعارض مع مبدأ المساواة لأن هذا التحديد ينطبق على الجميع دون تمييز[76].

ومن مجموع نصوص الإسلام ندرك أن الإسلام لا يؤثر أحدا على غيره في الانتفاع بالمرافق العامة، فمرافق الدولة إنما هو لخدمة سكانها ورعاياها، وليس في هذه النصوص الشرعية ما يجعل الأولوية لأحد على غيره في اقتضاء منفعة من المنافع العامة إلاّ إذا وجد المبرر الذي تمليه قواعد العدالة مما يجعل لقاعدة المساواة استثناءات في بعض تطبيقاتها تتلاقى مع اعتبارات العدالة والمصلحة[77].

هـ) المساواة في الواجبات والتكاليف: لاسيما تحمل الأعباء الضريبية، بحيث يتساوى كل فرد في نسبة تأدية الضرائب بمقدار ما يملك من ثروة، وإنّ تصاعد نسبة الضريبة مع ارتفاع نسبة الثروة وإعفاء ذوي الدخل المحدود من الضريبة لا يتنافى مع مبدأ المساواة، شريطة أن يكون ذلك وفق قاعدة عامة تطبق على جميع هذه الحالات دون استثناء، أو تمييز[78].

وكذلك الشأن بالنسبة إلى المساواة في تأدية الخدمة العسكرية، ومعنى هذه المساواة يقتضي عدم إعفاء أي فرد أو فئة من تأديتها، بل تفرض على جميع الأفراد الذين تتشابه ظروفهم وحالاتهم وأعمارهم القيام بها لمدة محدودة[79].

والإسلام كذلك يفرض على المسلمين القادرين الزكاة الشرعية، وليس الضريبة، وعند عدم كفاية الزكاة وسائر الموارد الأخرى، فعندئذ وتحقيقا للضرورات وكفالة الحد الأدنى للعيش الكريم، لكل مواطن، يكون للدولة الإسلامية أن تفرض ضرائب مع مراعاة مبادئ العدالة والمساواة[80].

وأما الخدمة العسكرية في الفقه الإسلامي فللدولة تنظيمه بطريقة يقع فيها هذا الواجب على المسلمين جميعا بالتساوي عدا العجزة وذوي الأعذار الصحية[81]...

رابعا: الشبهات المثارة حول هذا الحق في الإسلام والرد عليها:

رغم كل هذا التطور الذي وصلت إليه الحضارة الإنسانية في مجالات حقوق الإنسان، إلاّ أنّ الثغرات لا زالت موجودة، وعدم احترام خصوصيات بعض الدولة، ومن ثم حاول البعض أن ينقص من قدر الإسلام في مجال حق المساواة، فأثار بعض الشبهات، ولعل أبرزها:

1- شبهة إعطاء نصيب الذكر أكثر من نصيب الأنثى في الميراث: وهذا في زعمهم من شأنه أن يتعارض ومبدأ المساواة بين الجنسين، وجوابا على هذا الاعتراض يمكن القول: لو كان هذا التفضيل بين الذكر والأنثى يراد منه التفرقة بين الجنسين، لوجدنا كل الآيات التي تحدثت عن ميراث الرجل والمرأة فيها هذا التفضيل والحال غير ذلك فميراث الإخوة والأخوات لأم هو الاشتراك في الثلث بالسوية ودون تفضيل[82]، والأم ترث سدس التركة بوجود الفرع الوارث الذكر، وهي نفسها حصة الأب وبنفس الشروط أي مع وجود الفرع الوارث المذكر[83]، بل وإن أكثر أصحاب الفرائض هم من النساء وليس من الرجال[84]، فمبدأ المساواة في الميراث إذن متحقق، وأما استثناءاته فهي محصورة في الأبناء والبنات والإخوة والأخوات الأشقاء والأب[85]، وهذا الاستثناء لابد أن ينظر إليه من خلال المنظومة التشريعية الإسلامية، وليس من زاوية النظم القانونية الغربية، فالرجل في الإسلام مطالب بالنفقة على زوجته وفروعه، ولو كانت الزوجة عاملة أو غنية، وهذا معناه أن تبعات النفقة

إنما تكون عليه وليس على المرأة، بخلاف ما هو موجود في بعض النظم القانونية المعاصرة.

يقول محمد الزحيلي: "..لما يكلف -شرعا- من واجبات ومسؤوليات حصرا عليه، كالمهر، والإنفاق على نفسه، وزوجته، وأبويه، وأولاده، وأقاربه أحيانا، مع تكليفه بتأمين المسكن وغيره لنفسه وعائلته، وإنّ المرأة إذا أخذت هذه الحقوق المقررة شرعا في الميراث، وهو نصف حظ الذكر، فسوف يكون وضعها المادي أحسن حالا من الرجل لعدم تكليفها بالمهر والإنفاق حتى على نفسها، وهذا ما يعترف به ذوو العقول الرشيدة عند النظر والتأمل وبالحساب الدقيق"(86).

وقد أحسن البعض عندما لخص هذه الفكرة في طرح إشكال وتساؤل: لماذا كان حظ الرجل الواحد كحظ امرأتين؟ أليس في ذلك تمييز؟ لكن السؤال الذي يقابله هو هل هناك تساو بينهما في الواجبات والتبعات حتى يتساويا في الحقوق؟(87)

وإذا كان البعض يفترض أن الرجل إذا لم يقم بواجبه أو أنّ المرأة قامت بالواجب الذي هو من مسؤولية الرجل، فلابدّ من العودة إلى مبدأ المساواة في إطار مفهوم الإسلام الذي يربط الحق بالواجب والتبعة(88)، وفي تصوري فإن هذا الافتراض برغم وجود بعض المؤيدات الواقعية إلاّ أنه لا يصحّ لأنه يتصادم وفطرة الإنسان، كيف والمرأة الغربية عانت من هذه التبعات: العمل داخل البيت وخارجه، "إنّ الشريعة الإسلامية وفرت للمرأة الحرية الاقتصادية عندما فتحت أمامها مجال العمل النبيل المشروع...ووفرت لها في الوقت ذاته حرية اختيار أن تعمل أو لا تعمل، وألا تعمل، وأن تختار من الأعمال ما هو الأليق بها والأنسب لكرامتها عندما ضمن لها النفقة الكريمة عن طريق الأب أو الزوج، في حين أن الغرب استعبدها -تحت اسم الحرية الاقتصادية- عاملة فيما يفرض عليها وتلزم به من الأعمال المتوفرة أمامها لائقة كانت أم غير لائقة، ثم استعبدها تحت هذا الإسم ذاته ملزمة بالخروج من منزلها صباح كل يوم،

تاركة صغارها وضرورات بيتها، دون أن تملك أي حرية في انتقاء ما هو الأولى بها والأهم في حياتها"[89].

2- شبهة الرق الذي لم يحرّمه الإسلام: وهذه الشبهة، كان لا ينبغي أن تعرض على الإسلام لما أحدثه من تغيير جذري على جاهلية العرب، بحيث بين وأرسى على أرض الواقع أن لا فرق بين عربي وأعجمي ولا بين أبيض وأسود إلا بالتقوى، وهذا لأنهم كلهم لآدم وحواء، ومع ذلك يمكن رد هذا الاعتراض في الجملة، وهو أنّ الإسلام لم يشرع الرق لأنه كان موجودا في الأمم، وإنما شرع العتق ليزول الرق بالتدريج وإلى غير رجعة، والعتق له أبواب كثيرة منها: أنه من مثل وعذب عبده فإنه يعتق، وإذا أعتق الرجل بعض عبده عتق عليه كله، والعتق أيضا باعتباره كفارة عن الذنوب والأخطاء كالقتل الناشئ عن خطأ، قال الله تعالى: ومن قتل مؤمنا خطأ فتحرير رقبة مؤمنة [90]، والحنث في اليمين من كفارته تحرير رقبة، وفي أحكام الظهار أيضا، وفي كفارة الإفطار عمدا في رمضان.

وقد يكون العتق مندوبا، وهو العتق لتكفير الذنوب غير المعينة، وهو من أعظم مكفراتها[91]، ومن وسائل تحرير العبيد ما يعرف بالمكاتبة، وهي إعتاق السيد عبده على مال في ذمته يؤدي مؤجلا[92]، والأصل فيه قوله تعالى: والذين يبتغون الكتاب مما ملكت أيمانكم فكاتبوهم إن علمتم فيهم خيرا وآتوهم من مال الله الذي آتاكم [93]، وشرع الإسلام أيضا العتق بالتدبير، وهو تعليق عتق عبده بموته، والوفاة دبر الحياة[94]، وواجب الدولة أيضا في تحرير الأرقاء عن طريق تخصيص أسهم من الزكاة لتلخيص الرقاب من الرق والأسر[95]، ولهذا قال الله تعالى: وفي الرقاب [96]، وقال أيضا: فلا اقتحم العقبة وما أدراك ما العقبة فك رقبة [97].

و"بهذه الطريقة الفريدة التي تتلخص في حصر مصادر الرق في مصدرين اثنين: الأسر في الحرب العادلة، والوارثة، وفي فتح أبواب الحرية أمام من ابتلوا به بالوسائل التي ذكرناها، يكون الإسلام قد اتبع الطريقة المثلى لإلغاء الرق دون هزة اقتصادية أو زعزعة اجتماعية، بل بالحكمة

والتدرج، ولا شك أنّ ذلك كله يفيد أن فقهاء الإسلام يرون أن الرق حالة استثنائية محضة، ومصيرها إلى الزوال"[98].

وبالرغم من أنّ الإسلام يكره القتال، لكنه قد يحصل بين الحين والآخر، رغم مجهودات دعاة السلم، ومن آثار الحرب الوقوع في الأصل، ولهذا السبب لم يغلق الإسلام الرق كله، لكن الرق الذي فيه امتهان للإنسان في الظروف العادية، فإن الإسلام حاربه من البداية، ولهذا أنكر الرسول صلى الله عليه وسلم على أبي ذر الغفاري أن عير أحد الصحابة سواد أمه، حيث قال له: يا ابن السوداء، فرد عليه الرسول صلى الله عليه وسلم منكرا: «إنّك امرؤ فيك جاهلية»[99].

وجاء الإعلان الإسلامي لحقوق الإنسان، فأعلن حرية الإنسان من الولادة، ثم أتبع ذلك بحرية الشعوب[100]، فنصت المادة 11 على أنه "يولد الإنسان حرا، وليس لأحد أن يستعبده أو يذله أو يقهره أو يستغله، ولا عبودية لغير الله تعالى"، "الاستعمار بشتى أنواعه، وباعتباره من أسوأ أنواع الاستعباد، محرم تحريما مؤكدا، وللشعوب التي تعانيه الحق الكامل في التحرر منه وفي تقرير المصير..."

3- شبهة شهادة امرأتين مقابل شهادة رجل واحد: والتي جاء ذكرها في قوله تعالى: واستشهدوا شهيدين من رجالكم، فإن لم يكونا رجلين فرجل وامرأتان.. [101]، قال المعترضون إنّ هذه الشهادة تخل بمبدأ المساواة بين الجنسين، والجواب على ذلك أنّ القضية لو كانت تتعلق بالتمييز في الجنس، لميز الله تعالى الرجال على النساء في كل أنواع الشهادة، والحال غير ذلك، فمثلا عندما يطلب الله تعالى من الزوج في حالة اللعان أن يأتي بأربعة شهادات لإثبات التهمة، طلب أيضا من المرأة أن تأتي بأربعة شهادات لتبرئة ذمتها، وهذا دليل بيّن على المساواة بين الجنسين، كذلك فإنّ شهادة رجل وامرأتين إنما تكون في الأموال خاصة دون حقوق الأبدان والنكاح[102]، ومعنى هذا أنّ الرجل قد ينفرد بالشهادة وقد تشاركه المرأة في ذلك، ولو بأكثر عدد، لكن وبالمقابل هناك حالات تنفرد بها المرأة ولا يسمح فيها للرجل مثل "شهادة امرأتين دون

رجل، وذلك فيما لا يطّلع عليه الرجل كالحمل والولادة... وقال الشافعي لابدّ من أربع نسوة، وأجاز أبو حنيفة شهادة امرأة واحدة[103].

وسرّ كل هذا مراعاة الشروط التي تراعى في الشهادة، ومنها أن تكون بين الشاهد والواقعة التي يشهد بها، صلة تجعله مؤهلا للدراية بها والشهادة فيها[104]، من أجل تفعيل وتحقيق الشهادة، وإذا كانت المعاملات التجارية لها علاقة بالرجل والمرأة إلاّ أن صلة الرجل بها واندماجه فيها أشد من صلة المرأة بها، وآية ذلك أن أكثر الذين يمارسون التجارة هم الرجال، ونظرا إلى هذا الواقع الذي يفرض نفسه في كل مجتمع، فقد جعل الله حكم الشهادة فيها مرآة دقيقة لهذا الوضع القائم والمستمر، والمرآة الدقيقة في ذلك أن تكون الأولوية لشهادة الرجل، مع قبول شهادة المرأة، والوجه التطبيقي لذلك أن تقوم شهادة امرأتين في هذه الأمور مقام شهادة الرجل الواحد، كما جاء في التنزيل[105].

كذلك ينبغي أن نميز بهذه الشهادة باعتبارها بينة، وبين ما يسمى بقرائن الأحوال التي تعين القضاء في مجال التحقيق، فهذه الأخيرة لا يشترط فيها عدد ولا فرق فيها بين رجل وامرأة[106]؛ ويمكن القول بأن موضوع المقاضاة والمحاكم بحسب التنشئة وتوزيع الأدوار الاجتماعية، لم يكن من اهتمام المرأة ولهذا فإن احتمال نسيانها لبعض المعلومات وارد، والآية القرآنية تعلل وجود المرأة الأخرى باحتمال أن تضل فتتذكرها، وإن لم تنس فشهادتها وحدها مقبولة، علما أن التفاوت في الشهادة جاء في قضايا المكاتبات المالية، وهي قضايا قد لا تكون من مجالات اهتمام المرأة[107].

وعلى كل، فإنّ هذا ليس نقصا في عقل المرأة، وليس النسيان من طبيعتها، والدليل على ذلك أن طالبات الجامعات كثيرا ما يتفوقن في درجاتهن وتذكرهن للمعلومات عند الامتحان عن زميلهن الطالب[108].

خاتمة

يبدو كخاتمة لهذا الموضوع الوصول إلى نتائج أهمّها:

أولا: أنّ حقّ المساواة مكفول في الجملة بين الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية.

ثانيا: أنّ حق المساواة في إطار مواثيق حقوق الإنسان قد سبق إليه الغرب شكلا وصياغة، لكن مضمونه وحقيقته إنما تتحقق قبل ذلك في الإسلام، وهذا من خلال نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة واجتهادات الأمة.

ثالثا: أنّ حق المساواة في المواثيق الدولية مساواة مطلقة، يعاب عليها الشكلية وبعدها عن المساواة الفعلية، وأما حق المساواة في الفقه الإسلامي فهي شكلية جسّدها على أرض الواقع شعائر وعبادات الإسلام.

رابعا: أنّ الشبهات التي يعترض بها البعض على بعض أحكام الشريعة الإسلامية كونها تخل بمبدأ المساواة بين الجنسين إنما يعود إلى جهل ملابسات الحكم، والانطلاق من الإيديولوجية الغربية مع عدم احترام خصوصيات المجتمعات الإنسانية.

خامسا: أنّ الكلّ يسعى إلى ترقية مبدأ المساواة من أجل الإسهام في الحضارة الإنسانية، لكن على الغرب أن يستفيد من المخزون الشرعي الموجود في الفقه الإسلامي، وليس أن يتعامل معه بعقلية الإقصاء، وبالمقابل لابد من النظر إلى المواثيق الدولية كتراث مشترك وبعقلية واقعية.

الهوامش والمراجع المعتمـــــــــدة

(1) أحمد الفيومي: المصباح المنير، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، ط03، 1420هـ/1999م، ص78.

(2) محمد فتحي الدريني: الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط01، 1417هـ/1997م، ص251.

(3) الفيومي، المرجع نفسه، ص155.

(4) عبد الرزاق السنهوري، مصادر الحقّ في الفقه الإسلامي، دار الفكر، مصر، بدون تاريخ الطبع، مج 01، ج01، ص09.

(5) محمد فتحي الدريني، المرجع نفسه، ص252.
(6) محمد فتحي الدريني، المرجع السابق، ص260.
(7) المرجع نفسه، ص262.
(8) عبد الحكيم حسن العيلي:الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دار الفكر العربي، مصر، 1403هـ/1983م، ص176.
(9) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(10) المرجع نفسه، ص188.
(11) عبد الحكيم العيلي، المرجع السابق، ص188.
(12) محمد الغزالي: حقوق الإنسان بين تعاليم الإسلام وإعلان الأمم المتحدة، دار المعرفة، الجزائر، ص13.
(13) محمد عبد الملك المتوكل: الإسلام والإعلانات الدولية لحقوق الإنسان، مطابع صنعاء، اليمن، 2004م، ص64.
(14) علي علي منصور: مقارنات بين الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية، دار الفتح، ليبيا، ط01، 1390هـ/1980م، ص25 وما بعدها.
(15) عبد الحكيم حسن المعيلي، المرجع نفسه، ص90.
(16) المرجع نفسه والصفحة.
(17) المرجع نفسه والصفحة.
(18) المرجع نفسه والصفحة.
(19) عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص96.
(20) المرجع نفسه، ص98.
(21) محمد الزحيلي، حقوق الإنسان في الإسلام، دار الكلام الطيب، دمشق، ط03، 1423هـ/2003م، ص151.
(22) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(23) محمد شريف أحمد، تجديد الموقف الإسلامي، دار الفكر، دمشق، ط01، 1425هـ/2004م، ص149.
(24) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(25) سورة الزمر: الآية 39.
(26) محمد الغزالي، المرجع السابق، ص21.
(27) حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية، نيويورك، الأمم المتحدة، 1993م، مج01، ص01.
(28) محمد عبد الملك المتوكل، المرجع السابق، ص63 وما بعدها.
(29) سالم الرافعي، أحكام الأحوال الشخصية للمسلمين في الغرب، دار ابن حزم، لبنان، ط01، 1423هـ/2003م، ص514.
(30) المرجع نفسه، ص516.
(31) حمود حنبلي: حقوق الانسان بين النظم الوضعية والشريعة الاسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995م، ص291.

(32) فضل الله محمد اسماعيل: حقوق الإنسان بين الفكر الغربي والفكر الإسلامي، مكتبة البستان، مصر، 2004م، ص221.
(33) سورة الحجرات: الآية: 13.
(34) ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، دار البصائر، الجزائر، 1423هـ/2002م، ج04، ص254.
(35) محمد فتحي الدرين، خصائص التشريع الإسلامي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط02، 1987م، ص45 وما بعدها.
(36) سورة الإسراء: الآية: 70.
(37) الرازي: التفسير الكبير، دار الفكر، بيروت، 1398هـ/1978م، ج05، ص419.
(38) عمار مساعدي: مبدأ المساواة وحماية حقوق الإنسان، دار الخلدونية، الجزائر، ط01، 1427هـ/2006م، ص76.
(39) رواه البخاري، الجامع الصحيح، كتاب الحدود، باب كراهية الشفاعة في الحدّ إذا رفع إلى السلطان، رقم 6788، مطبعة السلفية، القاهرة، 1400هـ، ج04، ص249 وما بعدها.
(40) ابن حجر: فتح الباري، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ج12، ص79.
(41) رواه البخاري في الجامع الصحيح، كتاب الهبة، باب الإشهاد في الهبة، رقم 2587، المرجع نفسه، ج02، ص233.
(42) ابن حجر، المرجع نفسه، ج05، ص164.
(43) محمد وهبه الزحيلي، المرجع السابق، ص252.
(44) انظر موقع منظمة اليونيسيف www.unicef.org
(45) انظر موقع الأمم المتحدة www.un.org
(46) انظر موقع البنك الدولي www.web.worldbanke.org
(47) انظر موقع منظمة اليونسكو www.unesco.org
(48) حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية، المرجع السابق، مج01، ص01.
(49) المرجع نفسه، مج01، ص11.
(50) المرجع نفسه، مج01، ص28.
(51) المرجع نفسه، مج01، ص83.
(52) المرجع نفسه، مج01، ص90 إلى ص110.
(53) المرجع نفسه، مج01، ص208.
(54) المرجع نفسه، مج01، ص228.
(55) عمار مساعدي، المرجع السابق، ص30 وما بعدها.
(56) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(57) محمد علي السّالم الحلبي: مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الدار العلمية الدولية، عمان، ط01، 2002م، ص54 وما بعدها.
(58) عمار مساعدي، المرجع نفسه، ص31.
(59) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(60) المرجع نفسه والصفحة نفسها.

(61) سورة الحشر: الآية: 07.
(62) عمار مساعدي، المرجع السابق، ص31.
(63) عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص97.
(64) المرجع نفسه، ص98.
(65) حمود حنبلي، المرجع السابق، ص67.
(66) المرجع نفسه، ص307.
(67) عمار مساعدي، المرجع نفسه، ص33.
(68) سورة النساء: الآية: 135.
(69) محمد فتحي الدريني، المرجع السابق، ص62.
(70) محمد علي السالم الحلي، المرجع السابق، ص162.
(71) المرجع نفسه، ص164.
(72) حمود حنبلي، المرجع نفسه، ص313.
(73) محمد علي السالم، المرجع نفسه، ص164.
(74) من أراد تفصيل ذلك، فلينظر: حمود حنبلي، المرجع نفسه، ص314 وما بعدها.
(75) محمد علي السالم، المرجع نفسه، ص167.
(76) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(77) حمود حنبلي، المرجع نفسه، ص317 وما بعدها.
(87) محمد علي السالم، المرجع السابق، ص169.
(79) المرجع نفسه، ص170.
(80) حمود حنبلي، المرجع السابق، ص324.
(81) المرجع نفسه، ص325.
(82) ولد خسال سليمان/عبد القادر بن عزوز: أحكام الميراث والهبة والوصية والوقف، دار قرطبة، الجزائر، ط2، 1434هـ/2013م، ص30.
(83) ولدخسال سليمان/عبد القادر بن عزوز: أحكام الميراث والهبة والوصية والوقف، المرجع السابق، ص27 وما بعدها.
(84) المرجع نفسه، ص23.
(85) المرجع نفسه، ص25 وص31 وما بعدها.
(86) محمد الزحيلي، المرجع السابق، ص223.
(87) محمد عبد الملك المتوكل، المرجع السابق، ص78.
(88) المرجع نفسه، ص79 وص80.
(89) محمد سعيد رمضان البوطي: المرأة بين طغيان النظام الغربي ولطائف التشريع الرباني، دار الفكر، سورية، ط02، 1423هـ/2002م، ص112.
(90) سورة النساء: الآية: 92.
(91) انظر تفصيل ذلك في: عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص341 وما بعدها.
(92) المرجع نفسه، ص345.

(93) سورة النور: الآية: 33.
(94) عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع نفسه، ص348.
(95) عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص348.
(96) سورة التوبة: الآية: 60.
(97) سورة البلد: الآية: 11إلى 13.
(98) عبد الحكيم حسين العيلي، المرجع نفسه، ص343.
(99) رواه البخاري، كتاب الإيمان، باب المعاصي.
(100) محمد الزحيلي، المرجع السابق، ص169.
(101) سورة البقرة: الآية: 282.
(102) ابن جزي، القوانين الفقهية، دار الكتب العلمية، لبنان، ص204.
(103) المرجع نفسه والصفحة نفسها.
(104) محمد سعيد رمضان البوطي، المرجع السابق، ص147.
(105) المرجع نفسه، ص148 وما بعدها.
(106) المرجع نفسه، ص150.
(107) محمد عبد الملك المتوكل، المرجع السابق، ص92.
(108) محمد عبد الملك المتوكل، المرجع السابق، ص93.

التحكيم في عقود النفط
دراسة مقارنة بين قانون الجزائر وقانون الكويت

د.وردة بلقاسم العياشي
جامعة الرياض

الملخص

يعتبر التحكيم الوسيلة الإجرائية الأولى الأكثر قبولا وبعثا للطمأنينة لدى المستثمر النفطي الأجنبي، لذلك لا يخلو عقد من العقود النفطية بين أطرافه، دون أن يتم التأكد على اللجوء لهذه الوسيلة كأداة حماية إجرائية خاصة بالنسبة للمتعاقد الخاص الأجنبي، فاللجوء إلى التحكيم في بداية الأمر ناتج من تخوف أحد الطرفين من قاضي الطرف الآخر لحل الخصومة، فقد كان التحكيم مجرد بديل عن القضاء الوطني، لكن فيما بعد أصبح هذا الأخير أساس حل هذه الخصومات وسبيلا مقبولا في حال فشل المفاوضات بين الطرفين.

وانطلاقا من ذلك نصت بعض التشريعات الوطنية ومنها الجزائر والكويت على امكانية اللجوء إلى التحكيم بشأن تسوية منازعات عقود التنمية الدولية والتي منها بطبيعة الحال عقود النفط، لذلك يعتبر التحكيم الوسيلة الأولى لضمان الحماية الإجرائية للمتعاقد الخاص الأجنبي في مجال العقود النفطية على وجه الخصوص، فماهي أهم الأسباب والدوافع التي أدت إلى اللجوء للتحكيم؟

Abstract

The arbitration procedural means first the most accptable to the investor oil foreign, so it is not without a contract between the parties, without being sure to resort to this method as a tool procedural protection especially for contracting foreign private, recourse to arbitration at the beginning of it the result of fear of judge sides of the other party to resolve the litigation, arbitration was just a substitude of national courts , but later become the basis of the latter resolve these discounts and acceptable way in the event of failure of the negotiations between the two parties.

Based on this, provided some national legislation, including Algeria,Kuwait and the United Arab Emirates ,on the possibility of recourse to arbitration for settlement of disputes,contracts for international development and from which of course the oil contracts, so it is considered arbitration primary means to enssure procedural protections contracts , in particular, which version the

most important reasons and motves that led to resort to arbitration ?



لم تعد الشركات الأجنبية تقبل توظيف رؤوس أموالها في أي دولة ولا سيما في بلدان العالم الثالث إلا إذا أعطى ضمانات. وأول الضمانات وأهمها والتي لا يتخلى عنها بأي شكل: التحكيم، وعليه؛ فإن إدراج شرط التحكيم في مجال عقود الإستثمار بدأ منذ القرن المنصرم لا سيما في غياب تشريعات وطنية خاصة بالاستثمار، فقد درج أطراف عقود الامتياز البترولية مثلا وعقود الأشغال على قبول شرط التحكيم، وخير مثال على ذلك معظم الاتفاقات البترولية التي أبرمتها المملكة العربية السعودية مع شركات النفط الأجنبية في القرن الماضي.

وتتجلى أهمية هذه الدراسة في الدور الذي يؤديه التحكيم في موضوع النزاعات النفطية والأسباب التي أدت إلى اللجوء إلى التحكيم، حيث إن التحكيم يمثل قضاء مستقلا بالفعل عن إرادة الدولة، أيضا إن الأطراف في التحكيم يختارون قضاتهم أي محكميهم، فلكل تحكيم محكميه، لاسيما تلك التحكيمات في المشاريع الكبرى التي تحتاج إلى محكمين خبراء في القانون وفي الهندسة المعمارية أو غيرها من الهندسات، فهذه التحكيمات لو احيلت إلى القضاء لاستمرت عشرات بل مئات السنين وعلى يد قضاة ليس اختصاصهم هذا الحقل.

وشرط التحكيم نجده في أغلب اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي تبرم بين الدول المضيفة ودولة المتثمر الأجنبي وغالبا ما تمنح هذه الإتفاقيات الحماية الكافية لرعايا الدول الأخرى، الطرف في هذه الاتفاقية، بما في ذلك الحماية من إجراءات الدولة المضيفة الإستثنائية وما قد يلحق ذلك من الاتفاقيات الثنائية هو وضع نظام شامل لجميع المسائل الخاصة بالاستثمار وتتضمن شروط هذه الاتفاقيات، على سبيل المثال، عدم التمييز في المعاملة ومبدأ عدم التدخل في العلاقات التعاقدية والحق في الحماية والضمان الكاملين والسماح بالتعويض السريع والكافي في حالة

صدور قرارات بتأميم أو نزع الملكية للمنفعة العامة من الدولة المضيفة.

فالتحكيم في منازعات الاستثمار يحقق التوازن المنشود بين حقوق المستثمر الأجنبي وضماناته وبين متطلبات خطط التنمية الاقتصادية للبلاد العربية. ومن ثم بات مؤكدا ضرورة تطوير التحكيم الدولي بما يتوافق مع طبيعة روابط الاستثمار وخصوصية ما تفرزه من منازعات. وما زالت الحاجة قائمة لتطوير التحكيم الدولي في مجال منازعات الاستثمار وإيجاد صيغة دولية قادرة على تقنين كثير من القواعد المادية الكفيلة بحماية رأس مال المستثمرالأجنبي في الدول المضيفة.

وبمراجعة قوانين الاستثمار للدول موضوع الدراسة (الجزائر، الكويت، الإمارات العربية المتحدة) بالنسبة للتحكيم في منازعات الاستثمار، نلاحظ أنها تنقسم إلى ما يلي :

أ- قوانين الاستثمار العربية التي تحيل إلى التحكيم دون تحديد الاتفاقيات المنظمة له: من بين الدول التي تندرج ضمن إطار هذه الفئة من القوانين :

- الجزائر: قانون الاستثمار الجزائري أجاز التحكيم (المادة 17 من قانون الاستثمار الجزائري لعام 2007م) كإستثناء لإختصاص المحاكم في حال وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف أبرمتها الجزائر وتتعلق بالتحكيم.

إن القانون التحكيمي الجزائري: مستوحى من قانون التحكيم الفرنسي ولكن الاجتهاد محافظ جدًا في التطبيق.

ب- قوانين الاستثمار العربية التي تحيل إلى التحكيم وتجيزه دون الإشارة إلى أي اتفاقية لتشجيع وحماية الاستثمار: ومن بين الدول التي تندرج ضمن إطار هذه الفئة من القوانين:

-الكويت: أجاز قانون الاستثمار الكويتي للطرفين اللجوء إلى التحكيم في منازعات الاستثمار.

أما فيما يخص منهجية الدراسة، فقد استعنا بالمنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على مراجعة وافية للدراسات ذات العلاقة بموضوع البحث، وكذلك تحليل البيانات الإحصائية المتوفرة للتنبؤ بمستقبل التحكيم كوسيلة قانونية مستقلة لحل النزاعات المتعلقة بالمستثمر الأجنبي.

كما أن هذا المنهج يعطي الفرصة للتعرف على الأبعاد المختلفة التي يتم عادة تناولها في مثل هذا النوع من الدراسات، كما أنه يعطي الفرصة للتحليل والربط بين المتغيرات الداخلية في الدراسة بهدف التوصل إلى نتائج يمكن الإعتماد عليها.

وعلى هذا الأساس فقد تم الإعتماد على مصادر مختلفة للبيانات والمعلومات منها قوانين وأحكام متعلقة بموضوع الدراسة، بالإضافة إلى الأدبيات الأخرى ذات العلاقة.

وانطلاقا من ذلك نجد أنفسنا أمام إشكالية رئيسية تتمثل فيما يلي: ما مفهوم التحكيم وما مدى أهمية الدور الذي يلعبه في حل النزاعات بين الشركات الأجنبية والدول المضيفة للإستثمارات؟ وإلى ماذا تصبوا تطوراته المستقبلية؟

وسنحاول الإجابة على هذه التساؤلات من خلال الخطة التالية:

الفصل الأول: مفهوم التحكيم كأداة لممارسة الحماية في العقود النفطية

المبحث الأول: دواعي اللجوء للتحكيم

المبحث الثاني: آليات ممارسة التحكيم

المبحث الثالث: نوعية التحكيم المتعلق بعقود البترول (صوره وشروطه)

الفصل الثاني: تطور نظام التحكيم في عقود النفط بالجزائر، الكويت

المبحث الأول: تطور نظام التحكيم في عقود النفط بالجزائر

المبحث الثاني: تطور نظام التحكيم في عقود النفط بالكويت

خاتمة: (النتائج والتوصيات).

الفصل الأول : مفهوم التحكيم كأداة لممارسة الحماية في العقود النفطية

يعتبر التحكيم الوسيلة الإجرائية الأولى الأكثر قبولا وبعثا للطمأنينة لدى المستثمر النفطي الأجنبي، لذلك لا يخلو عقد من العقود النفطية بين أطرافه، دون أن يتم التأكد على اللجوء لهذه الوسيلة كأداة حماية إجرائية خاصة بالنسبة للمتعاقد الخاص الأجنبي، فاللجوء إلى التحكيم في بداية الأمر ناتج من تخوف أحد الطرفين من قاضي الطرف الآخر لحل الخصومة، فقد كان التحكيم مجرد بديل عن القضاء الوطني، لكن فيما بعد أصبح هذا الأخير أساس حل هذه الخصومات وسبيلا مقبولا في حال فشل المفاوضات بين الطرفين.

وانطلاقا من ذلك نصت بعض التشريعات الوطنية ومنها الجزائر والكويت والإمارات العربية المتحدة على امكانية اللجوء إلى التحكيم بشأن تسوية منازعات عقود التنمية الدولية والتي منها بطبيعة الحال عقود النفط، لذلك يعتبر التحكيم الوسيلة الأولى لضمان الحماية الإجرائية للمتعاقد الخاص الأجنبي في مجال العقود النفطية على وجه الخصوص، فماهي أهم الأسباب والدوافع التي أدت إلى اللجوء للتحكيم؟ هذا ما سيتم التطرق إليه في المبحث الموالي:

المبحث الأول: دواعي اللجوء للتحكيم.

إن اختيار وتفضيل أطراف النزاع التحكيم عن القضاء أساسه قول أرسطو :"إن المحكم يرى العدالة بينما لا يعتد القاضي إلا بالتشريع"[1]، إلا أن المستثمر الخاص الأجنبي يعلن أسباب أخرى غير العدالة وذلك لأنه في الدرجة الأولى يبحث عن تأمين مصالحة، ويمكن ذكر هذه الأسباب فيمايلي:

- **خبرة المحكمين:** حيث يمكن الإستعانة بخبراء متميزين متخصصين وأكفاء لتسوية هذه المنازعات.
- **قلة التكاليف:** رغم اعتقاد الكثير بأن التحكيم أقل تكلفة من القضاء (التحكيم تحت مظلة غرفة التجارة الدولية في باريس أكثر تكلفة من الإلتجاء إلى القضاء نفسه)[2].

- **السرعة في الإجراءات:** يؤكد البعض أن التحكيم يتميز بباسطة إجراءاته وسرعتها، وذلك في مواجهة البطء الشديد لإجراءات التقاضي أمام المحاكم، ولكن هذا التأكيد ردوا عليه بأن الواقع العملي يثبت غير ذلك، فقد يكون التحكيم معقدا ومرهقا وقد يستمر لفترة طويلة، إذ أن أحد الأطراف يستطيع بهدف كسب الوقت أن يطيل إجراءات التحكيم دون مبرر، ويمكن أن نذكر هنا على سبيل المثال النزاع الذي ثار بين حكومة السعودية والشركة الربية الأمريكية للزيت (أرامكو)، حيث لم يصدر قرار التحكيم إلا بعد ثلاث سنوات من بداية النزاع عام 1955م.
- **السرية:** إن هذه السرية قد تؤدي إلى الحد من تضخيم النزاع، وقد تؤدي أيضا إلى التسوية الودية، ومن ثم استمرار العلاقة بين الأطراف المتنازعة(3).

أما فيما يخص السبب الحقيقي للجوء إلى التحكيم في مجال منازعات الاستثمارات النفطية الأجنبية هو انعدام ثقة المستثمرين الأجانب بالمحاكم الوطنية في الدولة المضيفة بصفة عامة والنامية منها بصفة خاصة وعدم قبولهم الخضوع بسهولة لقضاء دولة أجنبية، ولنظام قانوني مختلف عن ذلك السائد في دولهم(4)، فهم يخشون من ميل القاضي إلى تفهم وجهة نظر دولته ومواطنيه منه لجهة نظر المستثمر الأجني بأن قوته التفاوضية تتناقص لمجرد دخول رأس المال في البلد الأجني، لهذا فهو يحرص على تضمين عقد الإستثمار نصوصا تضمن له حماية أكبر مثل التحكيم(4).

المبحث الثاني: آليات ممارسة التحكيم.

ويقصد بها مؤشرات الحماية للعملية التحكيمية والمرتبطة بها بالنسبة للمتعاقد الخاص الأجني قدرا مطمئنا من الحماية له من خلال ممارسته لإجراء التحكيم قبل المداولة وصدور الحكم والتنفيذ، من خلال ضمان الخضوع للتحكيم:

أثر إتفاق التحكيم على حصانة الدولة القضائية: بعد موافقة الدولة على اللجوء لتسوية المنازعات الناشئة عن العقد النفطي المبرم بينها وبين أحد الأشخاص الخاصة الأجنبية لا يجوز لها الاحتجاج بحصانتها القضائية أمام محكمة التحكيم وبالتالي فإن المتعاقد الخاص الأجنبي يتمتع هنا بقدر من الحماية تكفل له إمكانية خضوع الدولة بإعتبارها أحد أطراف العقد لمحكمة التحكيم، ومن ثم امكانية الحكم ضدها(5).

أثر إستقلال شرط التحكيم عن العقد: إن أثر الحماية التي يتمتع بها المتعاقد الخاص الأجنبي من مبدأ إستقلال إتفاق التحكيم عن العقد المتعلق به تتمحور في عدم تأثير إتفاق التحكيم بما قد يلحق العقد الوارد فيه أو المتعلق به من أسباب البطلان أو الفسخ أو الإنقضاء أو التعديل من قبل الدولة لمكمة التحكيم، ومن ثم تطبيق الحماية الإجرائية المنصوص عليها بين الطرفين، أي أن مبدأ إستغلال شرط التحكيم عن العقد يمثل ضمانه تنفيذ ومثول أمام الضمانة الإجرائية (التحكيم)(6)، من خلال ضمان مبدأ مساواة الأطراف أمام محكمة التحكيم.

إن استبعاد تطبيق قانون كل من الطرفين على إجراءات التحكيم، يعتبر تكريسا لمبدأ المساواة بين الأطراف أمام محكمة التحكيم، وذلك تحقيقا للأمن والحماية القانونية للطرف الخاص الأجنبي، بالإضافة إلى ذلك يتحقق الأمن القانوني، أو بالأحرى تتحقق الفائدة العلمية في اختيار قانون إجراءات التحكيم من غير قانوني الطرفين وبالأخص عندما يكون قانون الدولة الأجنبية مقر التحكيم، هو قانون إجراءات التحكيم.

المبحث الثالث: نوعية التحكيم المتعلق بعقود البترول.

توصل الفقه إلى تقسيم التحكيم بالنظر إلى النظام القانوني الذي ينتمي إليه. فقد قسم إلى التحكيم دولي عام وتحكيم دولي خاص وتحكيم داخلي (وطني):

فإن كان التحكيم يفصل في منازعة قائمة بين دولتين فأكثر تتمتع بالسيادة، فيكون التحكيم دولي عام، ويخضع في هذه الحالة إلى قواعد القانون الدولي العام.

أما التحكيم الدولي الخاص، فيكون عندما تنشأ علاقة قانونية بين الأفراد، لكن ذات طابع دولي، كأن يكون الأطراف من جنسيات مختلفة أو مقيمين في دول مختلفة أو أن العقد أبرم أو ينفذ في دولة أجنبية أو أن المحكم الذي سيفصل في الخصومة أجني.

ويكون التحكيم وطنيا إذا كان موضوع التحكيم وإجراءاته مرتبط بالدولة ذاتها، ويمكن في هذا المجال الإشارة إلى الإتفاقية الأوروبية المبرمة في جنيف سنة 1961م(7) الي تنص على أن التحكيم الدولي ينشأ لتسوية منازعات لها علاقة بعمليات التجارة الدولية بين الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الي يقع محل إقامتها أو مقرها في دول متعاقدة مختلفة لحظة ابرام العقد، وهذا ما جعل غرفة التجارة الدولية تفصل في النزاعات ذات الطابع الدولي، أي تلك الخصومات الي تثير مصالح مرتبطة بأكثر من دولة تتخاصم في منازعات قائمة على الميار الإقتصادي.

ونفس الإتجاه سلكته قواعد التحكيم الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي سنة 1976م(8)، وهو موقف قانون التحكيم الفرنسي الصادر في: 1981/05/12م الذي استخلف بقانون 2011م عندما نصت المادة 1492 على أن :"يكون التحكيم دوليا إذا ما تعلق بمصالح التجارة الدولية" وهو كذلك موقف المشرع الجزائري في نص المادة 1039 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، وكذلك القانون الكويي.

الفصل الثاني: تطور نظام التحكيم في عقود النفط بالجزائر والكويت

إن مسألة التحكيم في عقود إمتيازات البترول هي مسألة خاضعة لإرادة الدول المنتجة والشركات الأجنبية بحيث يمكن لهما الإتفاق على أي القوانين الي هي أقرب لموضوع النزاع وتجد قبولا وارتياحا من الطرفين،

وعادة يتم اختيار نظام التحكيم الحر وليس المؤسساتي، حتى يكون للطرفين الحرية في صياغة أحكام التحكيم، وهذا ما يفسر قلة أحكام التحكيم الصادرة في مجال عقود البترول[9]، وفي حالة عدم الإتفاق يتدخل المحكم ليفصل في هذا الأمر. وفيما يلي سنحاول التطرق إلى أهم مراحل تطور نظام التحكيم في كل من الجزائر، الكويت والإمارات العربية المتحدة، لكي يتسنى لنا بعدها تحديد أوجه التشابه والإختلاف:

المبحث الأول: تطور نظام التحكيم في عقود النفط بالجزائر

- **المرحلة الأولى (1962م- 1971م):** في البداية يجب القول إن الجزائر كانت من بين الدول (السعودية وليبيا) التي حظرت قوانينها الوطنية على الدولة والأشخاص العامة اللجوء إلى التحكيم لفض المنازعات التي تنشأ عن العقود التي تبرمها الأشخاص الخاصة. ويرجع الحظر المفروض على الأشخاص العامة في اللجوء إلى التحكيم، إلى نص المادة 3/442 من قانون المرافعات الجزائري الصادر في 08 يونيو 1966م، والتي تنص على أنه :"لا يجوز للدولة والأشخاص العامة اللجوء إلى التحكيم".

ولكن على الرغم من هذا الموقف التشريعي الواضح، ومن رفض الجزائر للتحكيم، إلا أن الموقف من الناحية العملية كان مختلفا تماما، فقد أبرمت الجزائر العديد من عقود البترول مع الشركات الأجنبية الخاصة والتي تضمنت شروطا للتحكيم. ويمكن أن نذكر على سبيل المثال العقد الذي أبرم في 1968/10/19م بين الجزائر وشركة جيتي الأمريكية والذي نص صراحة على التحكيم في المادة 12م من العقد التكميلي المبرم في 1972/05/27م[10].

- **المرحلة الثانية (1971م-1991م):** لم يسمح المشرع الجزائري باللجوء إلى التحكيم الدولي، وإحتفظ بتطبيق نص المادة 03/442 من قانون المرافعات الجزائري لسنة 1966م السابق ذكرها أعلاه.

- **المرحلة الثالثة (1991م – 2013م)**: ومن أجل أن يتطابق الموقف أن يتطابق الموقف التشريعي مع الممارسة العملية، تدخل المشرع الجزائري ونص على قانون 1991م الذي عدل المادة 63 وصرح بإمكانية التحكيم الدولي، وعزز ذلك أيضا بتعديل صياغة المادة (442) من قانون المرافعات وذلك بموجب المرسوم التشريعي الصادر في 1993/04/22م حول التحكيم التجاري الدولي الذي عدل قانون الإجراءات المدنية (المادة 458 مكرر، وما بعدها)[11]، حيث جاءت صياغة المادة المذكورة (442) على النحو التالي :" لا يجوز للأشخاص العامة اللجوء إلى التحكيم إلا في علاقات التجارة الدولية"[12].
- **المرحلة الرابعة (قانون رقم 05-07 المؤرخ في 2005/04/28م)**: إنه بالرجوع إلى المادة 58 من قانون رقم: 05-07 المؤرخ في 2005/04/28م، نجدها تنص صراحة على أنه :"يسوى كل خلاف بين الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط) والمتعاقد، ينجم عن تفسير و/أو تنفيذ العقد أو عن طريق هذا القانون و/أو النصوص المتخذة لتطبيقه، عن طريق المصالحة المسبقة وفق الشروط المتفق عليها في العقد. في حالة عدم التوصل إلى حل يمكن عرض الخلاف للتحكيم الدولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد، أما إذا كانت سوناطراك، شركة ذات أسهم، هي المتعاقد الوحيد، فإن النزاع يسوي بتحكيم الوزير المكلف بالمحروقات، يطبق القانون الجزائري ولاسيما هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه لتسوية الخلافات".

نستخلص من نص هذه المادة أنها قد نصت صراحة على أنه يمكن تسوية كل الخلافات بين وكالة ألنفط والمتعاقد والتي تنجم عن تفسير و/أو تنفيذ العقد أو عن تطبيق هذا القانون و/أو النصوص المتخذة لتطبيقه، عن طريق المصالحة المسبقة وفق الشروط المتفق عليها في

العقد، وفي حالة عدم التوصل إلى حل يمكن عرض الخلاف على التحكيم الدولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد.

- **المرحلة الخامسة (الأمر رقم 06-10 لسنة 2006م)**: الجدير بالذكر أنه في ظل التعديل الذي جاء به الأمر 06-10 المؤرخ في 2006/07/29م بخصوص نفس المادة (58) نجد أنها نصت على ضرورة اللجوء أولا إلى المصالحة، وفي حالة فشل هذه الأخيرة يمكن بعدها اللجوء إلى التحكيم، كما أنها قد أضافت فقرة جديدة تنص على أنه :"في جميع حالات مشاركة المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم، فإن إجراءات التحكيم الدولي لا تخص إلا الأشخاص الآخرين دون المؤسسة الوطنية، شركة ذات أسهم، التي تمثل المتعاقد" معنى هذا أنه لا يجوز التحكيم بين وكالة "النفط" وسوناطراك لأن المادة المعدلة والمتممة بالأمر رقم 06-10 لسنة 2006م تنص في الفقرة الخامسة والسادسة منها على أنه: "تتضمن عقود البحث والاستغلال وعقود الاستغلال وجوبا بندا يسمح بمشاركة المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم.

وفي كلتا الحالتين، تحدد نسبة مشاركة المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم، بنسبة لا تقل عن 51٪ قبل كل مناقصة للمنافسة في هذه العقود".وهذا ما أكدته المادة 58 في الفقرة الثالثة والتي لم يمسها أي تعديل في الأمر رقم 06-10 لسنة 2006م المعدل والمتمم لقانون رقم 05-07 لسنة 2005م بقولها :إذا كانت سوناطراك هي المتعاقد الوحيد، فإن النزاع يسوي بتحكيم الوزير المكلف بالمحروقات [13].

أيضا صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في: 2008/02/25م والذي تضمن أحكاما خاصة بالتحكيم عموما وبالتحكيم الدولي في المواد من 1006 إلى 1061 [14].

- **المرحلة السادسة (قانون رقم 13-01 لسنة 2013م)**: من خلال قراءتنا لنص المادة 58 في القانون رقم 13-01 لسنة 2013م المعدل

والمتمم للقانون رقم 05- 07 لسنة 2005م، والتي تقول بأنه :"يسوي كل خلاف بين الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط) والمتعاقد، ينجم عن تفسير و/أو تنفيذ العقد أو عن تطبيق هذا القانون و/أو النصوص المتخذة لتطبيقه، عن طريق إجراء تسوية ودية وفق الشروط المتفق عليها في العقد.

في حالة إخفاق هذا الإجراء، يمكن عرض الخلاف للتحكيم الدولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد.

يخص اللجوء إلى التحكيم الدولي المذكور أعلاه، الأشخاص المكونين للمتعاقد، دون سواهم، ولا يخص المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم، والأشخاص المكونين للمتعاقدين، فإنه يمكن عرض هذا الخلاف على التحكيم الدولي حسب الشروط المنصوص عليها في العقد.

يطبق القانون الجزائري، ولاسيما هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه لتسوية الخلافات".

يبدو أن المشرع الجزائري استبدل مصطلح (عن طريق المصالحة المسبقة) الوارد في قانون 2005م والأمر 2006م بمصطلح التسوية الودية، وهذا يعني أنه قد ميز بين طرقتين للتسوية:

- طريقة التسوية من خلال المصالحة المسبقة وفق الشروط المتفق عليها في العقد، ويستشف من هذه الطريقة أنها خطوة أولية (المسبقة) إجبارية لأية تسوية عن التحكيم.

وما يميز هذه الطريقة هو أنها اتفاقية تهدف إلى وضع حد للنزاع وتقليل كلفته، هذا ونجد أن طريقة التسوية من خلال المصالحة تتكفل بها هيئة يتم الإتفاق على تشكيلتها أطراف العقد، وتتخذ في العادة شكل لجنة متساوية الأعضاء بالإضافة إلى هذا، نجد أن آراء هذه اللجنة غير ملزمة بل هي مجرد حلول توفيقية بين الأطراف لا يمكن تنفيذها إلا بعد موافقة جميع الأطراف عليها، واستخلفت المصالحة بالتسوية الودية...

طريقة التسوية عن طريق التحكيم وذلك في حالة فشل الأطراف في الوصول إلى حل عن طريق المصالحة المسبقة منا يمكن للطرف الأكثر استعجالا عرض النزاع على هيئة تحكيم.

- نلاحظ أيضا أن المشرع الجزائري لم يذكر الفقرة الثانية من المادة 58 الواردة في القانون رقم 05-07 لسنة 2005م والواردة أيضا بدون تعديل في الفقرة الرابعة في الأمر رقم 06-10 لسنة 2006م، التي تنص على أنه (أما إذا كانت سوناطراك، شركة ذات أسهم، هي المتعاقد الوحيد، فإن النزاع يسوى بتحكيم الوزير المكلف بالمحروقات) والسؤال المطروح هنا هو سكوت المشرع الجزائري وترك هذه النقطة غامضة ومبهمة في التعديل الوارد بالقانون رقم 13-01 لسنة 2013م من نفس المادة 58 يثير تساؤل مفاده أنه في حال نشوب نزاع بين سوناطراك كمتعاقد وحيد والوكالة "النفط" على أية جهة يعرض النزاع؟؟ هل يعرض على الوزير المكلف بالمحروقات لتسويته أم ماذا؟ كما أن سكوت المشرع الجزائري وعدم ذكره لهذه الفقرة واسقاطها في القانون رقم 13-01 لسنة 2013م يثير الكثير من التساؤلات.
- التحكيم في الإتفاقيات التي تبرمها سوناطراك مع الشركات العالمية: هنا لا بد من الأخذ في عين الإعتبار بأن هناك نوعان من الإتفاقات التي تبرمها سوناطراك مع الشركات العالمية والتي تتمثل فيمايلي:

1- الإتفاقيات التي تبرمها سوناطراك مع الشركاء الأجانب في عقود البحث و/أو الإستغلال وامتيازات النقل عبر الأنابيب:

- منذ صدور المرسوم الرئاسي لسنة 1998م[14]، اعتبرت سوناطراك شركة مساهمة لكن شركة مساهمة ذات نظام خاص. وهذا ما تم تأكيده وتعزيز من خلال القانون رقم 05-07 لسنة 2005م والأمر رقم 06-10 لسنة 2006م والقانون الجديد رقم 13-01 لسنة 2013م ، فقد اصطبغت سوناطراك بالطابع التشريعي في ظل قانون 2005م وتم وصفها بالمؤسسة الوطنية في أمر 2006م وقانون 2013م، ولكن هذا لم يجعلها تستفيد

بصلاحيات السلطة العامة، كما كان ذلك في ظل قانون رقم 86-14 المؤرخ في 1986/08/19م المتعلق بأعمال التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنابيب، المعدل والمتمم.

فالنظام الخاص هذا أتى لكي يخضعها لتنظيم خاص من حيث الهيكلية ويمتعها ببعض الحقوق مثل حق الشفعة، وهذا ما نص عليه القانون رقم 05-07 لسنة 2005م المعدل والمتمم بالقانون رقم 13-01 لسنة 2013م، في المادة 04/31 (وتمنح الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات النفط في كل الأحوال، المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم، حق الشفعة الذي يجب عليها ممارسة في مدة لا تتجاوز تسعين (90) يوما ابتداء من تاريخ تبليغها لهذا التحويل من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط).

العقود التي تبرمها الشركات الأجنبية مع سوناطراك (تكرير البترول): إن السؤال المطروح هنا هو إمكانية جواز التحكيم من عدمه في هذا النوع من العقود، للإجابة على هذا السؤال يجب أن نفرق بين عقد الشراكة التي تبرمه سوناطراك مع الشريك الأجنبي والعقود التي تبرمها الشركة المتمخضة عن عقد الشراكة.

بالنسبة لعقد الشراكة التي تبرمه سوناطراك مع الشريك الأجنبي، يمكن القول إنه إذا لم يكن للشريك موطن في الجزائر كان العقد دوليا ويحال إلى التحكيم التجاري الدولي، طبقا لمقتضيات المادة 1039 من قانون الإجراءات المدنية الجديد والتي تعتبر التحكيم دوليا إذا تعلق الأمر بالمصالح الإقتصادية لدولتين حتى ولو كانت لكل الأطراف موطن في الجزائر[15].

أما فيما يخص العقود التي تبرمها الشركة المتمخضة عن عقد الشراكة، والتي يكون مقرها في الجزائر، فهي تبرم عقودا داخلية مع الأشخاص المقيميين في الجزائر، وبالرغم من عدم وجود قانون يمنع النص على شروط التحكيم الداخلي إلا أننا نادرا ما نجدها تحتوي على ذلك (أي التحكيم الداخلي) وذلك راجع لعدم انتشار وتطبيق هذا النوع

من التحكيم في الجزائر، أضف إلى ذلك أن هذه العقود التي تبرمها هذه الشركة في محيطها الدولي يمكن أن تتضمن شروط للتحكيم طبقا لمقتضيات التجارة الدولية(16).

المبحث الثاني: تطور نظام التحكيم في عقود النفط بالكويت

فيما يتعلق بالكويت، كان شرط التحكيم في عقود البترول الأجنبية مع هذه الدول خلال الفترة التي سبقت استقلالها من الحماية البريطانية عام 1971م بدائيا وبسيطا(17)، ولكنه تطور تدريجيا من حيث الصياغة والانضباط وذلك وفقا للتطور الإقتصادي والسياسي الذي طرأ على الكويت.

وانطلاقا من ذلك سنتناول شرط التحكيم في عقود شركات البترول الأجنبية حسب التدرج الزمني فيما يلي:

-مرحلة امتيازات ما قبل الحرب العالمية الثانية:

ترتكز هذه الإتفاقات على دفع مبلغ محدد من المال للدولة المعنية كثمن لكل طن من البترول الخام المستخرج من منطقة الامتياز(17) وهذه الاتفاقات يمكن تسميتها بالاتفاقات المجحفة آنذاك بحقوق هذه الدول، وتتمثل هذه الاتفاقات في اتفاق نفط الكويت المعقود في 1934/12/23م. وكانت نصوص هذه الاتفاقات متشابهة تقريبا حيث كانت منطقة الامتياز تشمل أراضي الاقليم الخاضع تحت سيطرة الحكومة المعنية(18).

وفيما يتعلق بشرط التحكيم في هذه الاتفاقات فإنه يبدو أنها تتفق كلها في شمولها على نص بسيط للتحكيم يتضمن الصياغة التالية:

"...في حالة قيام خلاف بين شركة البترول الأجنبية والحاكم حول تفسير أو تطبيق الاتفاق فإنه يتعين على كل طرف أن يعين محكما معتمدا من قبله على أن يتفق الحكمان على تعيين حكم ثالث كرئيس لهيئة التحكيم الثلاثية، فإذا لم يتفق الطرفان على تعيين الحكم الثالث فإن المقيم البريطاني في الخليج (الذي يعتبر بدرجة سفير ومقره في البحرين منذ 1947م) أو أي وكيل أو معتمد بريطاني يقيم في الامارة المعنية يقوم بدوره بتعيين الحكم الثالث رئيسا لهيئة التحكيم، وذلك بناء

على طلب يقدم إليه من قبل الطرفين المختلفين أومن قبل أي طرف منهما"[19] ويعتبر قرار هيئة التحكيم أو قرار المحكم الوحيد في الخلاف المعروض نهائيا وملزما للطرفين. وبذلك تكون مهمة المقيم البريطاني في الخليج تنفيذ قرار التحكيم الصادر والملزم للطرفين[20].

نلاحظ من النص السابق الذكر لشرط التحكيم في اتفاقات الامتيازات البترولية في الكويت، أنه يتسم بالصفة المحلية إذ لا توجد له أية صفة أو ميزة دولية، كما أن هذا النص يحمل طابعا سياسيا فرضته الحماية البريطانية ليس فقط على الكويت وإنما على دول مجلس التعاون الخليجي آنذاك. وهو نص معيب وغير محكم لأنه لا يضع مددا محددة لكل من خطوات اختيار المحكمين كما أنه لا يشير إلى القانون الواجب التطبيق [21] وكذلك لا يبين كيفية سير إجراءات التحكيم إذ يترك كل هذه الأمور لتقدير هيئة التحكيم أو لرئيسها دون توجيه أو إرشاد الأمر الذي يعطي رئيس هيئة التحكيم سلطة واسعة وشاملة في وضع إجراءات التحكيم والتصرف بحرية مطلقة في تقدير مبدأ القانون الواجب التطبيق[22]، نظرا لإغفال شرط التحكيم التعرض لهذه الأمور وهذا ما يحملنا على الإعتقاد بأن شرط التحكيم سالف الذكر في الاتفاقات البترولية آنذاك في الكويت نص سياسي أملته ظروف الحماية البريطانية في منطقة الخليج العربي[23].

-مرحلة امتيازات ما بعد الحرب العالمية الثانية:

ما يمكن ملاحظته حول اتفاقات ما بعد الحرب العالمية الثانية، ما طرأ عليها من تطور في صياغة شرط التحكيم في بعض الإتفاقات ما قبل الحرب، ولعل من المناسب أن نذكر في هذا الصدد أن اتفاق النفط بين الكويت وشركة البترول الأمريكية المستقلة (Aminoil) الموقع في 1948/06/28م، وهو اتفاق متعلق بإستخراج البترول من المنطقة السعودية الكويتية المحايدة غير المقسمة آنذاك، وأن شرط التحكيم في هذا الإتفاق يذهب إلى أبعد من ذلك حيث ينص على أنه في حالة عدم استطاعة أي طرف أن يعين محكمه خلال فترة ستين يوما من تاريخ

تقديم طلب بذلك من قبل الطرف الآخر، فإن لهذا الأخير أن يطلب من المقيم السياسي البريطاني في الخليج أن يقوم بتعيين المحكم المطلوب وكذلك فإنه في حالة تعيين المحكمين المطلوبين وعدم استطاعة هذين المحكمين الاتفاق على المحكم الثالث خلال فترة ستين يوما من تاريخ تعيينها فإن للمقيم السياسي البريطاني أيضا صلاحية تعيين المحكم الثالث والذي يعتبر رئيسا لهيئة التحكيم، وذلك سواء بناء على طلب الحكمين المعينين أو أي من الطرفين في القضية الحاكم أو الشركة، هذا مع العلم بأن شركة (Aminoil) هي شركة أمريكية أملت عليها الظروف السياسية الخاصة بالكويت آنذاك أن تقبل سلطة المقيم السياسي البريطاني، في تعيين أي من المحكين الأصليين في حالة التخلف في تعيينهما من قبل أي من الطرفين المتخاصمين خلال المدة المطلوبة، وكذلك سلطته مرة أخرى في تعيين المحكم الثالث أو رئيس هيئة التحكيم الذي له السلطة بأن يصدر قرار التحكيم النافذ والنهائي بصوتين فقط هما صوته كرئيس زائد صوت أحد المحكمين في حالة اختلافهما وتبنيه لوجهة نظر أحدهما، وليس من المستبعد في هذه الحالة أن يصدر قرار التحكيم في أحد الحالات الي يقتضيها شرط التحكيم في هذا الاتفاق بأغلبية محكمين اثنين يحتمل تعيين كليهما في نفس الخلاف من قبل المقيم السياسي البريطاني في الخليج نفسه وهما حسب نص شرط التحكيم أحد المحكمين والحكم الثالث أو الفيصل[24].

أيضا يمكن ذكر إتفاق عام 1949م حقوق المملكة المشاعة في أراضي المنطقة المحايدة مع الكويت، واتفاق الامتياز البحري بين الكويت وشركة البترول اليابانية العربية المحدودة المبرم في 1958/06/05م والمتعلق بالمنطقة البحرية للمنطقة المحايدة بين المملكة العربية السعودية والكويت فإنه يتضمن لأول مرة خروجا على سلطة المقيم السياسي البريطاني في الخليج في تعيين المحكمين أو رئيس هيئة التحكيم[25]. وهذا التغيير الجذري في شرط التحكيم يتمثل في النص الذي يشترط أنه في حالة الخلاف بين الطرفين حول تعيين أحد المحكمين أو في حالة خلافهما

حول تعيين رئيس هيئة التحكيم فإنه يحق لأي من الطرفين أن يقدم طلبا إلى رئيس محكمة العدل الدولية ليقوم بهذه المهمة نيابة عن أي من الطرفين[26]. ويمكن القول إن هذا النص المتطور في شروط التحكيم في هذه الاتفاقات البترولية والخاص بإعطاء رئيس محكمة العدل الدولية سلطة في تعيين المحكمين قد أكسب أو أضفى على شرط التحكيم في هذه الاتفاقات صفة دولية بعد أن كانت شروط التحكيم ذات صفة محلية وسياسية مستمدة من السلطة المعطاة للمقيم السياسي البريطاني في الخليج في تعيين المحكمين[27].

خاتمة

لقد لعب قطاع المحروقات بصفة عامة والإستثمار النفطي بصفة خاصة دوراً كبيراً في الإقتصاد الوطني ومازال يلعب هذا الدور لأنه القطاع الأول الذي تحقق منه الدولة موارد كبيرة على إعتبار أنه يرمز إلى إستقلال الدولة و ممارسة سيادتها على إقليمها.

فقد أكدت الدراسة على أن أسباب التنافر بين طرفي العلاقة في العقود النفطية هو البحث عن مصالح كل منهما، ففي حين يبحث المستثمر الأجني عن تسكين العقود النفطية في أحضان القانون الدولي، فإن الدولة تبحث عن تأكيد سيادتها من خلال تسكين العقود في أحضان قانونها الداخلي.

ولقد توصلنا من خلال دراستنا لموضوع (التحكيم في العقود النفطية) إلى مجموعة من النتائج يمكن حوصلتها في النقاط الآتية:

- إن الحماية القانونية للشركات النفطية الأجنبية في عقودها مع الدول محل الدراسة متباينة في آلياتها، بل نجدها تتباين وتختلف في نطاق الآلية الواحدة، حيث نجد أن مؤشر الحماية بالنسبة لآلية التحكيم يختلف من حكم إلى آخر.
- إن إتساع نطاق المزايا وضمانات الحماية القانونية الممنوحة للشركات النفطية الأجنبية في عقودها مع الدول موضوع الدراسة، رتب قدراً من الحماية الفاعلة لهذه الشركات على

صعيد الكيف، وقد تجلى ذلك بوضوح في فاعلية نتائج أحكام التحكيم (الحكم بالتعويض) لصالح هذه الشركات، وقد كشفت الدراسة عن أن آليات الحماية المكرسة من قبل مختلف تشريعات الدول موضوع الدراسة تفوقت في الفاعلية والإلزامية على آليات الحماية المكرسة من قبل القانون الدولي.

- إن الجدير بالذكر أن الضمان الحقيقي والدائم للشركات النفطية الأجنبية فيما يخص استثماراتها سواء في الدول محل الدراسة أو الدول المنتجة للنفط بصفة عامة، لا يمكن أن يكون في الكم الهائل لأدوات الحماية الدولية وتزايد آليات الضمان الوطنية، بل فيما يمكن أن يقدمه المستثمر النفطي الأجني من مساهمة حقيقية لاقتصاد تلك الدول، لأن هذه الأخيرة عندما نلاحظ الدور الفعال للمستثمر الأجني يزداد تمسكها به، عندها فقط يتخطى الإستثمار النفطي الأجني حدود المخاطر غير التجارية (السياسية)، أما وأن تبقى الشركات النفطية تعمل خارج الأهداف الإقتصادية، والإجتماعية لتلك الدول، متجاهلة واقع هذه الدول، فإن وسائل الحماية الوطنية والدولية وإن تعددت لن تجدي نفعاً مهما كان مصدرها، ومهما كانت طبيعتها القانونية وصفتها الإلزامية، ويكون من الأفضل لهذه الشركات أن تبحث في الدور الذي يجب أن تقوم به استثماراتها، آخذة في الإعتبار مصالح الدول المستضيفة لهذا النوع من الإستثمارات كشريك اقتصادي، لأن الاستقرار والديمومة تبنى على التوافق في المصالح، وليس على فرض الشروط والقيود القانونية لأي طرف على الطرف الآخر.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

---

(1) محمد أبو العينين: التحكيم الدولي ودوره في فض منازعات التجارة والإستثمار من واقع تجربة مركز القاهرة الاقليمي للتحكيم التجاري الدولي، بحث مقدم إلى مؤتمر الكويت للتحكيم التجاري الدولي، الكويت من 27-1997/04/29م، ص114.0

(2) التحكيم بين التشريعات العربية والمواثيق الدولية، قواعد ولوائح مراكز التحكيم العربية والأجنبية، ج 2، مج1، اتحاد المحامين العرب، ط1، القاهرة، سنة 1998م، ص03.

(3) أحمد عبد الكريم سلامة: قانون التحكيم التجاري الدولي والداخلي تنظير وتطبيق مقارن، القاهرة، دار النهضة العربية، ط1، سنة 2004م، ص126.

(4) سميحة القليوبي: مدى جدوى تطبيق القانون الوطني في التحكيم بشأن تنفيذ العقود الدولية لنقل التكنولوجيا، ورقة عمل مقدمة إلى الدورة التمهيدية لإعداد المحكم، والتي نظمها مركز تحكيم اتحاد المحامين الدولي في القاهرة من 25-2005/09/29م، ص41.

(5) عامر على رحيم: التحكيم بين الشريعة والقانون، ليبيا، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، ط1، سنة 1987م، ص 45.

(6) برونو لورثت: أثر التحكيم الدولي على الاستثمارات وتدفقات رؤوس الاموال الأجنبية، بحث مقدم إلى مؤتمر الكويت للتحكيم التجاري الدولي، الكويت، سنة 1997م، ص226.

(7) ابراهيم العناني: اللجوء إلى التحكيم الدولي، القاهرة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1970م، ص 292.

(8) جاءت التوصية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 98/21 بتاريخ 1976/12/15م على النحو التالي: "إن الجمعية العامة اعترافا منها بفائدة التحكيم كوسيلة لتسوية المنازعات الناشئة عن العلاقات التجارية الدولية...توصي بتطبيق قواعد التحكيم الصادرة عن لجنة القانون التجاري الدولي في تسوية المنازعات الناشئة في إطار العلاقات التجارية الدولية..."

(9) رباب المعي: التحكيم في عقود البترول والغاز، مقال الكتروني منشور على موقع www.s3t3.com، 2013/01/26م.

(10) سراج حسين أبو زيد: التحكيم في عقود البترول، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة 2010م، ص311.

(11) Mezghani (A):” souverainete de l Etat et participation a l arbitrage”, Rev , Arb,1985 ,p 555.

(12) Issad (M), l arbitrage en algerie, Rev ,arb, pp234 , Terki (N.E) , l arbitrage international et l entreprise publique economique en algerie, Rev , Arb , 1990 , pp588 et ss , et : l arbitrage et l entreprise publique en Afrique de nord , R.D.I.D.C , 1989 , p 132 et s.

(13) المرسوم التشريعي الصادر يوم 1993/04/22 عن عيد عبد الحفيظ: دور إرادة الأطراف في اختيار القانون الواجب التطبيق في دعوى التحكيم" ورقة علمية قدمت في الملتقى الدولي الأول حول التحكيم التجاري الدولي، بجامعة بجاية، كلية الحقوق، يومي 14-2006/06/15م، ص03.

(14) إن استعمال المشرع الجزائري لمصطلح التحكيم هنا يثير الكثير من التحفظ، حيث وجب استعمال مصطلح أكثر دقة مثل :"ينظر فيه الوزير"، أو "يسوى بواسطة الوزير" لأن الموضوع هنا لا يتعلق بالتحكيم بمفهومه الاصطلاحي الذي يعرف حسب المادة 1039 من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري بأنه: "تولي إجراء محاكمة خاصة بالتجارة الدولية بناء على إرادة الأطراف في منازعة متعلقة بمصالح اقتصادية لدولتين"، وإنما المقصود بالموضوع هنا هو البحث عن حل توفيقي يحقق التوازن بين مصالح سوناطراك ومصالح الدولة.

(15) تم إلغاء المادة 458 مكرر من قانون الإجراءات المدنية التي كانت تشترط أن يكون لأحد الأطراف موطن خارج الجزائر بالنص الجديد.

(16) شركة الأندلس التي أنشأت بأرزيو للقيام بنشاط التمييع في إطار المشروع المندمج للغاز الطبيعي قاسي الطويل ضمن العلاقات الإسبانية الجزائرية.

(17) نصه كالتالي: "في حالة قيام خلاف بين شركة البترول الأجنبية والحاكم حول تفسير أو تطبيق الإتفاقية فإنه يتعين على كل طرف أن يعين محكما معتمدا من قبله على أن يتفق الحكمان على تعيين حكم ثالث كرئيس لهيئة التحكيم الثلاثية، وإذا لم يتفق الطرفان على تعيين حكم ثالث فإن المقيم البريطاني في الخليج أو أي وكيل بريطاني مقيم في الإمارة المعنية، يقوم بدوره بتعيين الحكم الثالث وذلك بناء على طلب يقدم إليه من قبل الطرفين المختلفين أو من قبل أي طرف منهما ويعتبر قرار هيئة التحكيم نهائيا وملزما للطرفين.

(18) وتسمى هذه المدفوعات الإتاوة أو الريع أو الدفعات المقررة، وهي مسميات بمعنى واحد في اتفاقات الإمتيازات البترولية فهي مسميات بمعنى واحد في اتفاقات الامتيازات البترولية فهي مترادفات يدل كل منها بذاته ومفرده على المعنى المقصود وهي تعني المدفوعات النقدية أو العينية التي تلتزم بأدائها الشركة صاحبة الإمتياز إلى الدولة المضيفة وذلك عن كل وحدة إنتاج بترولي يحصل عليها الطرف الأول من المنطقة التي يغطيها الإمتياز.

(19) أكثم أمين الخولي: التحكيم في منازعات الطاقة، مجلة التحكيم العربي، العدد 02، سنة 2000م، ص46.

(20) حسين محمد البحارنة: شرط التحكيم في اتفاقيات النفط بين حكومات منطقة الخليج وشركات النفط الأجنبية، ندوة التحكيم في عقود البترول والطاقة والتي عقدت في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 13-1998/10/14م، ص2.

(21) عصام بسيم: النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1972م ،ص 49.

(22)Calston (A):” Concession Agreement and Nationalization, AJIL, VOL 52, 1985 ,P 260

(23) محمد خليل: تطور التشريعات النفطية في العالم العربي، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة 1967م، ص ص 116، 117.

(24)W.ketcham :” Arbitration between a state and foreign private party “, South western. legal foundation, london, 1965, p407

(25) عاطف ابراهيم سليمان:"التحكيم في العقود البترولية، محاضرة ألقيت أمام ندوة التحكيم في عقود البترول والطاقة في أبو ظبي، دولة الإمارات في 1998، ص 20.

(26) المرجع السابق، ص15

(27) عبد رب الحسين القطيفي : دور التحكيم في فض المنازعات الدولية، مجلة العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العدد 05، ص16.

الجريمة المنظمة بين الآثار وسبل المواجهة

د.الطيب بلواضح
جامعة المسيلة

الملخص

شكلت الجريمة المنظمة خطرا على أمن الدول واقتصادياتها، تقوم بها جماعات منظمة تسعى من وراء ذلك إلى تحقيق الربح، وقد تعدى هذا الخطر على المستوى الداخلي ليشمل الأمن والسلم الدوليين، فسعت الدول للتعاون فيما بينها للحد من انتشارها ومكافحتها عبر سبل تكفل مواجهتها، محاولة وضع سياسة جنائية وقائية تواكب تلك المتغيرات انطلاقا من الآثار التي ترتبها على الأساس الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وعملت على تنسيق جهودها وتوحيدها نظرا لصعوبة اكتشاف هذا النوع من الجرائم لتجاوزها حدود الدولة الواحدة ولاختلاف الأنظمة والقوانين بين الدول وتباينها.

Abstract

The organized crime has recorded now a day's great diversity in the methods of committing. Organized crime constituted a threat to the security of nations and their economies, carried out by an organization that seeks to make a profit from drugs and arms trade, monuments and artefacts and trafficking in persons and human organs, money laundering and other crimes. Countries are working to coordinate their efforts because the discovery of this type of crime requires them to go beyond the boundaries of a single state, and therefore different laws and regulations between nations are needed.



إن الجريمة سلوك غير مشروع سواء كان فعلا أو امتناعا يمكن اسناده لمرتكبه ويعاقب عليه القانون، ولا تستطيع الدول مكافحته بمعزل عن الدول الأخرى، ومرد ذلك ما تشهده الساحة من تأثيرات المتغيرات الدولية لا سيما العولمة هذا من جهة، ومن تطور علمي وتكنولوجي وتقدم في المعلوماتية ونظم الاتصالات، الذي ارتقى بأسلوب حياة الإنسان إلى الأفضل من جهة ثانية، كل ذلك صاحبه تطور في الجريمة شمل ظهور أشكال جديدة منها، وبأساليب جديدة وبخصائص تميزها عن غيرها من الجرائم التقليدية.

حيث نلحظ مرور الجريمة عبر سيرورتها في المجتمعات، من وجود الجريمة التقليدية (السرقة، القتل...) في المجتمع التقليدي، ومع ما شهدته هذه المجتمعات من تطور فكري وتقني وثورة تكنولوجية ومستوى علمي، صاحب ذلك وجود الجريمة المنظمة التي شكلت خطرا على أمن الدول واقتصادياتها.

وبما أن هذه الدول قد أدركت خطر هذه الجرائم على المستوى الداخلي وتهديدها للأمن والسلم الدوليين، سعت للتعاون فيما بينها للحد من انتشارها ومكافحتها محاولة وضع سياسات جنائية تواكب تلك المتغيرات والظواهر مجتمعة انطلاقا من الآثار التي ترتبها على الأساس الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وتنسيق جهودها وتوحيدها نظرا لصعوبة اكتشاف هذا النوع من الجرائم لتجاوزها حدود الدولة الواحدة، واختلاف الأنظمة والقوانين بين الدول وتباينها.

هذا؛ وإذا كانت المجموعة الدولية قد اهتمت بحماية مجتمعاتها من الجريمة بشكل عام، والجريمة التي تتعدد أماكن نشاطها وآثارها بين الدول بصفة خاصة، فإن خطر هذه الأخيرة (الجريمة المنظمة) لم يعد مقتصرا على نطاق معين بل تعدى حدود الدول وتجاوزها حتى شمل العالم بأسره، وبقدر شمول وامتداد خطر الجريمة المنظمة نجد أنه قد تعددت وتنوعت مجالات هذا الخطر على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

وقد اتجهت الجهود الدولية (من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000، والبروتوكولات الملحقة بها ذات الصلة)، وكذا مختلف تشريعات الدول جميعها لمحاولة فهم طبيعة الجريمة المنظمة ودوافع ظهورها للتمكن من مواجهتها.

والإشكالية التي يطرحها بحثنا تدور حول الآثار التي ترتبها الجريمة المنظمة، وما هي السبل التي تكفل مواجهتها؟

ونجيب عن هذه الإشكالية وفق ثلاث مطالب: نتناول في المطلب الأول ماهية الجريمة المنظمة، والمطلب الثاني نخصصه لآثار الجريمة المنظمة، والمطلب الثالث للسبل المقترحة الكفيلة لمواجهتها.

المطلب الأول: ماهية الجريمة المنظمة

لإدراك حقيقة الجريمة المنظمة وأبعادها وآثارها دوليا، ومن ثم الوصول إلى وضع السبل الوقائية والعلاجية التي تكفل مواجهتا يجب أن نتعرض أولا لماهيتها من خلال التعريف الفقهي، ثم نتناول الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، كما نتطرق للجريمة المنظمة في الشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للجريمة المنظمة

اختلف في تعريف الجريمة المنظمة وتباين مفهومها تبعا لإختلاف المجتمعات والقيم التي تقوم عليها والقوانين التي تحكمها، ونتاجا لذلك تعددت نظرة الباحثين والدارسين وتعريفاتهم للجريمة المنظمة، ويمكن لنا حصر الاتجاهات التي حاولت الخوض في تعريف الجريمة المنظمة إلى اتجاهين اثنين:

الأول يعرفها من خلال الوصف العام لهيكل المنظمة المرتكبة للجريمة، و الثاني يعتمد على تحديد الأفعال التي تقوم بها المنظمة الإجرامية.

فالبعض يعرف الجريمة بأنها مؤسسة إجرامية ذات تنظيم هيكلي متدرج يتصف بالثبات والإستقرار تمارس أنشطة غير مشروعة بهدف الحصول على المال مستخدمة العنف والتهديد والترويع والرشوة لتحقيق هذا الهدف وذلك في سرية تامة لتأمين وحماية أعضائها[1]. ويقتصر هذا التعريف على وصف المنظمة التي ترتكب الجريمة والأهداف والأساليب التي تستخدمها. ويعرف البعض الآخر الجريمة المنظمة بأنها الظاهرة الإجتماعية التي تسببها جماعات معينة تقوم أساسا بنشاط إجرامي عنيف يهدف إلى الربح[2].

يذهب الأستاذ نلسون روكفلر في تعريفه للجريمة المنظمة بأنها ثمار اتفاق إجرامي، ذي خاصية تتزايد وتتكاثر بهدف امتصاص أكبر قدر من الأرباح الي تتحقق للمجتمع وذلك اعتمادا على أساليب مجحفة وظالمة منها ما يتخذ مظهرا شرعيا ومنها ما لا يتخذ ذلك ويخفي مظهره المخالف للقانون، وفي كل الأحوال هناك اعتمادا على إحداث الذعر والفساد فضلا عن التزام الجماعة الإجرامية بقواعد وأحكام صارمة الي يقودها قلة تحاول الظهور بمظهر النزاهة والاستقامة(3).

ويتبين أن للجريمة المنظمة خصائص أساسية متمثلة في كونها يتم ارتكابها عن طريق عصابات منظمة، وتتخذ الشكل الهرمي المتدرج مع تقسيم العمل، وتعتمد على سرية الخطط والأنشطة تمارسها. كما تتسم بالإستمرارية والثبات في وجودها. وتستخدم العنف والترويع والإرهاب والرشوة كوسائل لبلوغ أهدافها. وتسعى لتحقيق الربح كهدف للأنشطة غير المشروعة، والمزاوجة بين الأنشطة غير المشروعة والمشروعة للتمويه أو محاولة إضفاء صفة المشروعية عليها(4).

حتى وإن وضعت تعاريف مختلفة للجريمة المنظمة، لكن ليس من المستحسن التقيد بصيغ تشريعية جامدة في إطار السياسة الجنائية وذلك لمواجهة الجريمة المنظمة بإعتبارها تتوافق مع التطور العلمي والتقي الذي يشهده العالم، هذا التطور الذي يؤثر في عناصرها المتجددة والمتطورة ولكن هذا لا يمنعنا من وضع وتحديد أحكام عامة والنظر إلى السمات المميزة للجريمة المنظمة وهي السمات: التنظيمية والإقتصادية والإستمرارية والفساد والعنف الي تميز الجريمة المنظمة عن غيرها من الجرائم.

الفرع الثاني: مفهوم الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية

إن الجريمة المنظمة لم تعد مقيدة بحدود الدولة الي نشأت فيها ولكنها عبرت هذه الحدود إلى العالم، حيث أصبح الإجرام اليوم يتميز بسمات في أهمها زيادة القدرة التنظيمية للعصابات، واتساع نطاق

نشاطها الإجرامي، وتزايد الاتجاه إلى استخدام العنف، وامتداد الإجرام عبر الدول[5].

غير أن الجريمة المنظمة لم تصبح عابرة لحدود الدول (عبر وطنية)[6] إلا خلال منتصف القرن العشرين عندما ازداد نشاط المافيا الإيطالية في عمليات تهريب المخدرات بين الدول، وتطورت خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضي نتيجة للتطور الهائل والحاصل في مجال نظم الإتصالات، وانهيار أنظمة دول أوربا الشرقية، ونشوء الإتحاد الأوروبي عام 1992 الذي سمح بحرية التبادلات التجارية والإقتصادية، بالإضافة إلى ذلك ضعف السلطة ومشاكل التنمية في الكثير من دول العالم الثالث أتاحت للجريمة المنظمة توسيع أنشطتها ونطاق عملها وباتت تشكل خطرا كبيرا على كيان الدول وأسسها الإقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولم يعد بإمكان أي دولة أن تواجه بمفردها الجريمة المنظمة حيث لابد من التعاون الدولي والإقليمي.

وعلى الرغم من عدم استقرار الفقه الدولي على تعريف يكون جامعا وموحدا للجريمة المنظمة عبر الوطنية، إلا أن هناك اتفاقا أن العناصر الأساسية لهذا الشكل من الأنشطة الإجرامية مماثلة لتلك الخاصة بالجريمة المنظمة المحلية، ولكن تكون التفرقة والتركيز على:

- الأنشطة الإجرامية ترتكب من طرف عصابات[7] وتمتد عبر الدول مع تشكيل روابط تعاون أو اندماج وتحالفات مع جماعات مشابهة في دول أخرى، وحجم المنظمة الكبير وضخامة للنشاط الإجرامي ورأس المال المتاح، والمستوى العالي من الربح وجني الأموال. والقوة والنفوذ في أساليب ممارسة الأنشطة الإجرامية.

وجدير بالذكر أن أوجه التفرقة بين الجريمة المنظمة عموما والجريمة المنظمة عبر الوطنية تحديدا هو وجود أنشطة تتجاوز حدود الدول فيما يتعلق بالجريمة المنظمة عبر الوطنية، زيادة على وجود روابط مع الجماعات المتشابهة في دول أخرى.

وفي إطار الإلتزام بالتعاون الدولي لمواجهة ظاهرة الجريمة المنظمة جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية[8]، والتي لم تعرف الجريمة المنظمة العابرة لحدود الدول للصعوبة التي تتلقاها من مختلف زوايا نظرة الدول وتحديدها للتعريف الدقيق. فإذا كان هناك عدم اتفاق على تعريف الجريمة المنظمة الوطنية (الموضوعي والإجرائي) داخل المجتمعات المختلفة فإنه بلا شك هناك صعوبة أكبر في تعريف الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، لذا قد جاء في هذه الاتفاقية تعريف الجماعة الإجرامية المنظمة بأنها جماعة ذات هيكل تنظيمي مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، من أجل الحصول، بشكل مباشر أو غير مباشر، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى[9].

والبروتوكولات الملحقة بها تعبيرا عن الرغبة في التصدي لهذه الجريمة والقضاء عليها وتعتبر هذه الإتفاقية الأداة القانونية لتحقيق التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة بوجه عام وبعض أوجه النشاط الإجرامي الذي تنغمس فيه عصابات الإجرام المنظم والعابر لحدود الدول كغسيل الأموال والفساد..

وقد ألحق بالإتفاقية بروتوكول يتعلق بمنع وقمع ومعاقبة الإتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال[10]، أما البروتوكول الثاني فقد تم تخصيصه لمكافحة تهريب المهاجرين عن طرق البر والبحر والجو[11]، فيما خصص الثالث لمكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها والذخائر والإتجار بها بصورة غير مشروعة[12].

وفيما يخص التعاون العربي لمكافحة الجريمة المنظمة فقد انصبت جهود الدول العربية لمواجهة هذا النوع من الجرائم والذي أصبح يشمل مجالات عديدة كغسل الأموال والفساد الإداري والمخدرات وتزييف وتزوير العملة وترويجها عبر الحدود والإتجار بالأطفال والنساء، وتمخضت عن هذه

الجهود -ولو أنها جاءت متأخرة نسبيا- مشروع الإتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية لعام 2007، والذي تم إقراره في الإجتماع المشترك لخبراء مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في تونس 18-19 جويلية 2007.

أما في الجزائر فقد سعت لمكافحة الظواهر الإجرامية والتي ما فتأت تنخر أسسها وبنيتها لا سيما ظاهرة الإرهاب، ومع التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر على جميع الأصعدة السياسية والإقتصادية والإجتماعية، ودخولها السوق الحرة، وانفتاحها على الخارج واستعمال التقنية الحديثة...وما صاحب ذلك من سلوكات إجرامية نتيجة ذلك التحول، فواكبت التشريعات الجزائرية ذلك من خلال نصوص قانونية تحدد الجرائم والعقوبات المقررة لها، وذلك من خلال تعديل قانون العقوبات سنة 2004 وسنة 2006 المواد 176، 177، 177 مكرر، وتصل العقوبة إلى 20 سنة سجنا وأصدرت القوانين ذات الصلة للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب(13)، وكذلك قانون الوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بهما(14)، ومحاربة الفساد(15).

الفرع الثالث: الجريمة المنظمة في الشريعة الإسلامية

الجريمة المنظمة في نظر الشريعة الإسلامية لا تختلف عن الجريمة العادية من حيث طبيعتها والعقوبات المقررة لها، والجريمة المنظمة مثل غيرها من الجرائم تدخل ضمن جرائم الحدود أو القصاص أو جرائم التعزير، وتتفوق الشريعة الإسلامية عن القوانين الوضعية في معالجتها لظاهرة الجريمة المنظمة بما توفره الشريعة من وسائل الوقاية من الإجرام المنظم.

فالشريعة تحرم بعض أنواع السلوك المباح من باب سد الذرائع، كما أنها تضع ضوابط عامة لسلوكيات أفراد المجتمع، وتحرم بعض الأفعال التي أصبحت اليوم أهم مداخل الجريمة المنظمة كالدعارة وتجارة الجنس والمخدرات التي أصبحت الآن نواة لعصابات الجريمة المنظمة والتي انتشرت

بطريقة واضحة في البلاد غير الإسلامية التي يكثر فيها الفساد وتباح فيها المحظورات بحجة الحريات الفردية لتجد تلك العصابات المرتع الخصب لممارسة أنشطتها.

وتشكل العقوبات الشرعية ردعا خاصا وعاما لمرتكبي الجريمة المنظمة والذين يقفون خلفها باعتبارهم مفسدين في الأرض، وتأتي عقوبة الحرابة كمثال، لاعتبار الحرابة احترافا للجريمة لأجل المال والكسب غير المشروع قال الله تعالى: "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض"[(16)].

ويبدو أن الخطر العام للسلوك الإجرامي المكون للجريمة المنظمة في تزايد الشيء الذي انعكست آثاره على ثلاث مجالات نراها هامة وهي المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي فكان لزاما علينا حقيقة أن نبحث فيها على النحو الآتي:

المطلب الثاني: آثار الجريمة المنظمة

إن الجريمة المنظمة التي لم يقتصر وجودها داخل الدول وامتدت عبر الحدود، الشيء الذي خلف عنها خطرا عاما تتضح انعكاساته في آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية على المستوى المحلي والدولي، فقد كشف المؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الوطنية الذي عقد عام 1994 في مدينة نابولي بإيطاليا عن الخطر الشامل الذي تمثله الجريمة المنظمة عبر الوطنية، حيث تعد الجريمة المنظمة عبر الوطنية تهديدا مباشرا للأمن والاستقرار على المستوى المحلي والدولي نظرا لقدرتها الفائقة في تخطي الحدود الوطنية وتجاوزها، من خلال استغلال التكنولوجيا المتطورة ونمو التجارة العالمية، وبروز أسواق رئيسية في النظام الاقتصادي الدولي، كما أن ثورة الاتصالات التي سادت العالم ساعدت الجريمة المنظمة على الحركة والانتقال عبر الحدود الدولية بكل سهولة ويسر[(17)].

إن خطر الجريمة المنظمة عبر الوطنية لم يعد مقتصرا على دول محدودة في العالم، بل أصبح خطرا على الإنسانية بصفة عامة، وبقدر الشمولية والامتداد لخطر الجريمة المنظمة عبر الوطنية نجد تعدد وتنوع مجالات هذا الخطر وتأثيره على مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، سوف نتطرق لأهم الآثار المترتبة عن الجريمة المنظمة كالتالي:

الفرع الأول: الآثار الاقتصادية

إن تحقيق العوائد المالية (الربح وجني الأموال) من وراء الأنشطة الإجرامية وهو الهدف الرئيسي لجماعات الجريمة المنظمة، ومن خلال هذا الهدف يمكن فهم حجم خطورة وآثار الجريمة المنظمة على الحياة الاقتصادية بشكل عام.

فالجريمة المنظمة في شكلها الجديد تمثل أسلوبا من أساليب السيطرة على التجارة الدولية وإخضاعها إلى ممارسات غير قانونية، حتى أصبحت المعاملات المشبوهة بين عصابات الجريمة المنظمة تشكل نسبة كبيرة من إجمالي حركة التجارة الدولية(18)، لذا تخل الجريمة المنظمة عبر الوطنية بالتنمية الاقتصادية من خلال أنشطتها الإجرامية المتنوعة التي تستهدف جني الأرباح المالية أو المحافظة عليها.

وتشير توصيات المؤتمر الدولي لمنع ومكافحة غسل الأموال واستخدام عائدات الجريمة الذي عقد في كورميور بإيطاليا عام 1994 إلى عدد من الاستنتاجات الهامة حول آثار الجريمة المنظمة في المجال الاقتصادي منها ما يلي:

- الاتجار غير المشروع بالمخدرات على المستوى العالمي يدر بلايين الدولارات سنويا على عصابات الجريمة المنظمة، مما جعل هذا النشاط قاسما مشتركا بين جماعات الجريمة المنظمة المختلفة حول العالم، كما دعا المنظمات الإجرامية إلى عقد تحالفات استراتيجية فيما بينها لتوسيع نشاطها في الاتجار غير المشروع بالمخدرات، ومضاعفة أرباحها المالية.

ولا شك أن لهذا التوجه للمنظمات الإجرامية تأثيرات اقتصادية وخيمة على الفرد والمجتمع بالنظر إلى آثار الاتجار غير المشروع بالمخدرات، فهناك تعطيل في الإنتاج الاقتصادي، وإهدار للأموال، وتفشيا للجريمة المرتبطة بالحصول على الأموال غير المشروعة مثل السرقة والفساد.

- الاقتصاد الموازي، أو الخفي أو التحتي أسماء متعددة للقوة الاقتصادية للأموال المتحصل عليها من الجرائم وناتج المعاملات التجارية والمالية والاقتصادية التي تتم دون علم السلطة الوطنية، وهذا الاقتصاد الخفي يؤثر على اقتصاديات الدول كما يؤثر على اقتصاديات المجتمع الدولي بصفة عامة لأن هذه الأموال تتحرك عبر الدول سعيا وراء التمويه والاستثمار بعيدا عن احتمالات الضبط والمصادرة.

ولقد اتسمت الجريمة المنظمة عبر الوطنية في السنوات الأخيرة بأنشطة إجرامية اقتصادية تحقق لها أرباحا طائلة دون الحاجة إلى كثير من الأعمال التنفيذية التي كانت تقوم بها عصابات الجريمة المنظمة في السابق، فقد أصبح الحصول على الأموال غير المشروعة أيسر وأسهل مما كان في الماضي، حيث تلجأ إلى أنشطة إجرامية تتجاوز حدود الدول دون أن يتطلب منها ذلك انتقال أعضائها أو جزء من كيانها عبر الحدود الجغرافية للدول، فالجرائم المنظمة الاقتصادية التي تقوم بها جماعات الجريمة المنظمة عبر الأنترنت، أصبحت تضاهي في جني الأرباح غير المشروعة جرائم منظمة أخرى يتم تنفيذها بواسطة وسائل إجرامية متعددة، وذلك بسبب شمولية الجرائم المنظمة عبر الأنترنت وسرعة تنفيذها وتدني مستوى المخاطر فيها مقارنة بشبكات الإجرام المنظم الأخرى.

وتعتبر جرائم غسل الأموال من الجرائم المنظمة التي لها أكبر الآثار السلبية على الاقتصاد المحلي والدولي على حد السواء، فجرائم غسل الأموال تعتبر القناة التي تصب فيها عوائد الجريمة المنظمة، والأنشطة غير المشروعة[19]، لكي تتمكن من تحويل تلك الأموال إلى مصدر أو

نشاط مشروع تستخدمها لمواصلة أنشطتها الإجرامية دون تعرضها للمصادرة.

ومن أهم الآثار الاقتصادية للجريمة المنظمة هي آثار غسيل الأموال الناتجة منها نذكر منها:

- الدولة المحولة منها الأموال القذرة الناتجة عن الجريمة المنظمة تحرم من استغلالها في التنمية.

- استغلال الأموال الناتجة من الجريمة في الاستثمارات المشروعة لإتمام عملية غسلها، أو دمجها مع أموال أخرى ذات مصادر مشروعة[20] يضعف ثقة المتعاملين مع هذه المشاريع، وبالتالي يتأثر اقتصاد الدولة سلبا.

- استبدال العملة الوطنية المستمدة من الأنشطة الإجرامية بأخرى أجنبية في سبيل غسلها عن طريق تحويلها يترتب عليه انخفاض قيمة العملة الوطنية في مقابل تلك العملات الأجنبية، كذلك هروب تلك الأموال من الضرائب نتيجة الاقتصاد الخفي يؤدي إلى نقص موارد الدولة.

بالإضافة إلى جرائم غسيل الأموال المنظمة هناك عدة جرائم منظمة أخرى ذات الآثار الاقتصادية السلبية سواء على المستوى المحلي أو الدولي مثل جرائم السطو على أرقام بطاقات الائتمان بهدف استخدامها، وجرائم الاتجار بالبضائع المقلدة وتهريبها مما يسبب خسائر مالية كبيرة للشركات المشروعة من خلال كساد منتجاتها الأصلية، وأشد آثار هذه الجريمة يحدث في مجال قرصنة برامج الكمبيوتر التي تشهدها جل دول العالم.

هذه الآثار التي تتركها الجريمة المنظمة ذات تأثير ضار على اقتصاد الدول مما يضعف جهود التنمية وصعوبة التسيير الاقتصادي، ومن ثم فساد النظام المالي والمصرفي، الشيء الذي يؤدي إلى تهديد للمؤسسات المالية والتجارية.

الفرع الثاني: الآثار الاجتماعية

تترك الجريمة المنظمة آثارا سلبية على المستوى الإجتماعي سواء للفرد ومن خلاله على المجتمع، فالشعور بالخوف وعدم الاطمئنان نتيجة لطرق ووسائل تنفيذ الأعمال الإجرامية (قتل، عنف، تهديد..) يؤدي إلى إضعاف مردودية وإنتاج الفرد على أكمل وجه، هذا ما ينعكس على المجتمع.

إذ إن تفشي الجريمة المنظمة بأنشطتها المختلفة يؤدي خلق صراعات طبقية اجتماعية من خلال ما يحدثه هذا النوع من الجرائم من انقسامات وإحداث فجوات بين تلك الطبقات، فالثراء السريع والوصول إلى المناصب وغيرها للمتدخلين في أعمال الجريمة المنظمة وأنشطتها (تجارة المخدرات، والأسلحة وغسيل الأموال) يؤدي بالآخرين إلى البحث مصادر الكسب والغنى، مما يخلق لديهم عدم الرضا بالنظام الإجتماعي ويدفعهم إلى الاستسلام للواقع وبالتالي الانخراط في المنظمات الإجرامية التي توفر لهم الدخل المادي والمكانة والعلاقات والتي تزيد من مكانتهم الإجتماعية، الشيء الذي يؤدي إلى اختلال في المعايير الأخلاقية والإجتماعية.

وبتعدد أنشطة الجريمة المنظمة والتي تترك آثارها على المجتمع، فإن انتشار المخدرات بفعل الجرائم المنظمة يؤدي إلى انتشار الجريمة بكافة أنواعها. ذلك أن آفة المخدرات تقتحم –ترويجا واتجارا- ميادين عديدة بفضل العصابات الدولية القائمة على شبكات محكمة التنظيم، ومزودة بإمكانيات مادية هائلة مكنتها من إغراق الساحة العالمية بمختلف الأصناف، وقد أدى هذا الانتشار إلى إحداث آثار مدمرة على كافة المستويات، ولقطاعات هامة من أفراد الشعب بحيث أصبح التصدي لهذه الآفة ضرورة ملحة يمليها واجب المحافظة على مقدرات الشعوب لاسيما الطاقة الشابة التي تعد الواجهة الأكثر تضررا من الفئات الأخرى[21].

وهذه الظاهرة قد مست المجتمع الجزائري الشيء الذي أدى بالمشرع إلى مكافحتها، وذلك بالانخراط في المجموعة الدولية لمكافحة المخدرات والوقاية منها[22]، ومتابعة لجهود الجزائر في الحد منها تم إصدار قانون

يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والإتجار غير المشروع بهما[23].

وقد شكلت عصابات التهريب في بعض الدول مراكز قوة وذلك بالسيطرة على مناطق لزراعة المخدرات ومعالجتها بحيث لا تستطيع القوات الحكومية دخولها، وجندت الشباب وحتى الأطفال ضمن أنشطة تهريب الأسلحة والاتجار بها، مما دعا المشرع الجزائري إلى مكافحة ظاهرة التهريب بإصدار قانون مكافحة التهريب رقم 05-06 المؤرخ في 23 أوت 2005 المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-09 المؤرخ في 16 جويلية 2006.

كما أن انتشار الأسلحة وتوفرها بطرق غير مشروعة مما تغذي جرائم العنف والسطو المسلح والثأر في المجتمع، كذلك الحال بالنسبة للاتجار بالنساء والأطفال، ذلك النشاط الذي ينشر الرذيلة ولفساد الأخلاقي مما ينتج أجيال ضعيفة غير قادرة على الحفاظ على مكتسبات الوطن وعاجزة عن إفادة مجتمعها علميا وعمليا.

وبالنظر إلى ما تمارسه عصابات الجريمة المنظمة من إفساد لبعض ضعاف النفوس من الموظفين العموميين ورجال الشرطة وفإن ذلك يؤدي إلى اهتزاز قيم العدالة والإنصاف وتفشي الظلم والاستبداد مما يؤدي إلى تدمير نسيج القيم والأخلاق في المجتمع.

وفي مجال الجرائم المنظمة التي تستهدف الإباحية الجنسية على شبكة الإنترنت تبرز عظم الآثار الوخيمة على أفراد المجتمع نظرا لشموليتها وسهولة التعرض لها مما يؤدي إلى التفسخ الاجتماعي وانحدار القيم والاندفاع نحو الممارسات الجنسية المحرمة ذات العواقب السيئة على الفرد والمجتمع.

ونتيجة للإحباط الذين يتفشى لدى طبقات المجتمع لاسيما منها الشباب، فقد شهد العالم ظاهرة الهجرة غير الشرعية واستفحل هذا النشاط الإجرامي كشكل من أشكال الجريمة المنظمة من دول الجنوب إلى دول الشمال، والجزائر مؤخرا عانت من ظاهرة الهجرة غير الشرعية أو "الحراقة" التي استنزفت قدرات المجتمع فقد جرم المشرع الجزائري الهجرة

غير الشرعية بموجب المادة 175 مكرر 1 من قانون العقوبات[24] وتصل العقوبة إلى ستة أشهر والغرامة إلى 60.000 دج.

الفرع الثالث: الآثار السياسية

تقوم عصابات الجريمة المنظمة بالتسلل إلى داخل الأحزاب السياسية ومواقع القيادة في الهياكل الإدارية، والأجهزة الحكومية لتتحكم من خلالها، وتتعاظم خطورة الجريمة المنظمة عندما تصل إلى النخب في الأحزاب السياسية في الدولة بسبب الآثار السلبية الشاملة والعميقة التي تنتج عنها، وفي كثير من الدول تلجأ جماعات الجريمة المنظمة إلى تمويل بعض الحملات الانتخابية لسياسيين موالين لها أو لسياسيين يصبحون داعمين لها فيما بعد.

والجماعات الإجرامية المنظمة لا تتردد في محاولة اختراق أعلى القيادات السياسية لضمان تسهيل وتنفيذ أنشطتها الإجرامية، وتتخذ هذه الجماعات من المال وسيلة أعلى للوصول إلى ذلك (مثل حادثة دعم جماعات الجريمة المنظمة في مجال الاتجار في المخدرات الرئيس الكولومبي بحوالي ستة ملايين دولار لتمويل حملته الانتخابية عام 1994)، وقد اتسع نطاق الجريمة المنظمة وتأثيراتها على رجال السياسة لاسيما في دول أمريكا اللاتينية وايطاليا.

وقد تفسد الجهاز الإداري من خلال تقديم الرشاوى للموظفين وكل القائمين على تنفيذ القوانين وكذا رجال الضبط القضائي، ورجال القضاء وغيرهم، وذلك لتسهيل أعمالهم، وإذا تعذر ذلك فقد تلجأ إلى أساليب أخرى كالتهديد أو التصفية الجسدية إذا أقتضى الأمر.

وتغذي الجريمة المنظمة استمرار الاضطرابات والصراعات المسلحة التي تحدث داخل بعض البلدان، من خلال ممارسة أنشطتها الإجرامية المتمثلة في الاتجار غير المشروع بالأسلحة، فضلا عن رغبتها في إطالة أمد الصراع وعدم الاستقرار الأمني، لتمارس أنشطتها الإجرامية الأخرى مثل الاتجار بالنساء والأطفال وتهريب المخدرات، وهذا ما يجعل السلطة

السياسية في الدولة تعاني من صعوبة ضبط النظام العام، والتحكم في أوضاعها الداخلية.

بالإضافة إلى كل هذه الآثار إلا أنه توجد بعض الآثار الأخرى التي تتركها الجريمة المنظمة مثل تلك التي تؤثر على البيئة (كالتخزين أو التخلص من المخلفات الصناعية أو الأخرى الضارة بطريقة غير قانونية) والسلامة والصحة وهذه كلها لا تقل أهمية عن الجوانب الأخرى، وفي سبيل وقف هذا الخطر العام الذي يأتي على جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية يجب التفكير في السبل الكفيلة لمواجهة الجريمة المنظمة بحيث يكون فعالة في الحد من انتشار أنشطتها، وسوف نتناول هذه السبل في المبحث التالي:

المطلب الثالث: سبل مواجهة الجريمة المنظمة

إذا كانت الجريمة المنظمة قد تركت آثارا على جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فإن نجاح الحد من أنشطتها الإجرامية ومكافحتها بتدابير وقائية وعلاجية، يتطلب عملا داخليا وطنيا أولا ومن ثم خارجيا دوليا ثانيا.

الفرع الأول: على المستوى الداخلي

- توفير أفضل السبل أمام المجتمع لمعرفة وفهم أبعاد ودوافع تلك العمليات الإجرامية والقائمين عليها والمستفيدين منها، وذلك بالاهتمام بتوعية أفراد المجتمع بمختلف قطاعاته ومستوياته وإحياء الحس الأمني لديه.

- لا تقتصر مسؤولية مكافحة الجريمة المنظمة على الدول فقط، بل ينبغي على الجمعيات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني أن تسهم في مكافحتها، على أن تقوم بهذا الدور بالتنسيق مع الحكومات لاسيما السياسة الإجتماعية التي تهدف إلى معالجة الأسباب الرئيسية للجريمة المنظمة، باعتبار الجمعيات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني هي الأكثر وصولا للمجتمع والأفراد من خلال البرامج والحملات التي تنفذها لزيادة وعي الناس وتثقيفهم وتدريب الأفراد على كيفية منع الجريمة المنظمة.

- إجراء الدراسات والبحوث في الجامعات ومراكز البحث العلمية حول الظاهرة ومخاطرها، وتدعيمها.
- استخدام وسائل الإعلام في التوعية بمخاطر الهجرة غير الشرعية، باعتبار أن هذه الأخيرة تساهم في انتشار الجريمة المنظمة العابرة لحدود الدول.
- العمل على إعداد برامج إعلامية لتحسيس وتوعية الشباب حول مخاطر الانسياق وراء الأفكار الهدامة والإغراءات الزائفة التي تبثها عصابات الجريمة المنظمة من خلال الأنترنت ووسائل الاتصال الحديثة.
- النص على عقوبات محددة للجريمة المنظمة وفقا لمبدأ الشرعية، وعملا بالقاعدة لا جريمة ولا عقوبة دون نص.
- ضرورة مراجعة الإجراءات الجزائية المتخذة حيال الجريمة المنظمة والخروج منها على القواعد التقليدية، بتطوير المسائل الإجرائية المتعلقة بالمتابعة القضائية، والاعتماد على وسائل حديثة للكشف عن الجريمة المنظمة.
- العمل على تشديد العقوبات على الجرائم الواردة في قائمة الجرائم ذات العلاقة بالجريمة المنظمة أي التي تتصف بإحدى سمات الجريمة المنظمة، مع ضرورة الاتفاق على قائمة الممارسات السلوكية المعروفة بصلتها القوية بالجريمة المنظمة وهي: (غسيل الأموال، المخدرات، تهريب الأسلحة، الإرهاب، جرائم المعلوماتية والإعلام الآلي، تجارة الأعضاء البشرية، الفساد، تهريب المهاجرين...وجرائم أخرى)
- سن تشريعات تساعد أجهزة الشرطة والتحقيق على رصد حركة عصابات الجريمة المنظمة.
- مراقبة الحدود وإجراءات الهجرة بهدف رصد هجرة المجرمين وتنقلاتهم وإبلاغ السلطات المسؤولة عن تحركاتهم.
- إنشاء أجهزة أمنية متخصصة داخل قوات الشرطة لها كفاءة علمية عالية وقدرات تقنية متقدمة تؤهلها لمواكبة تطور الجريمة المنظمة.

- اقتراح تشريعات جنائية مالية ومصرفية تمكن أجهزة العدالة من ضبط ومراقبة الأرصدة وحركتها بجانب تمكنها من مراقبة التحويلات الالكترونية بين المصارف العالمية.
- تقوية أجهزة الأمن والمتابعة وتنظيم توزيعها خاصة الجانب السري والمتخصص في مجال المتابعة وجمع المعلومات الجنائية والاستدلالات.
- الاهتمام بتدريب وتطوير فرق متخصصة في التحقيق وتزويدها بالمعلوماتية والوسائل التقنية الحديثة التي أصبحت تشكل وسائل وآليات الجريمة المنظمة.
- فرض نظام رقابي صارم على السلع والخدمات غير المشروعة بحيث يتعذر على المنظمات الإجرامية غزو تلك القطاعات أو استغلالها.
- تبادل المعلومات والتدقيق الشامل في الأعمال التجارية وتحقيق تكافؤ الفرص للحد من مخاطر الاحتكار وإقرارها بالإضافة إلى مراقبة الحسابات وفحص الضرائب.
- حماية الشهود الذين يدلون بشهاداتهم في هذا النوع من الجرائم والذين يكونون عرضة للانتقام من عصابات الجريمة المنظمة.
- في الأخير يجب تقييم فعالية التدابير الموجودة وذلك دوريا لسد النقائص التي يمكن أن تعتريها.

الفرع الثاني: على المستوى الخارجي

إن أجهزة الشرطة والأنظمة القضائية في العديد من البلدان النامية ليست جاهزة بما فيه الكفاية لمكافحة المنظمات الإجرامية المتطورة لأنها تفتقر إلى الموارد الكافية، ولأن سلطات التحقيق الجزائي لديها محدودة، أو يغشاها الفساد. ولدى العديد من البلدان قوانين سبقها الزمن، أو إنها تفتقر لأي قوانين، لتتصدى بها للفساد، أو غسل الأموال، أو الجرائم المالية التي تستخدم التكنولوجيا المتطورة، أو انتهاكات حقوق الملكية الفكرية، أو ممارسة الفساد في الأعمال التجارية والاستثمارية، أو (الاتجار بالبشر)، إضافة إلى ذلك، تباطأت العديد من الحكومات في إدراك

الخطر الذي تشكله النشاطات الإجرامية وعصابات الجريمة المنظمة التي تتزايد قوتها[25]، ومن أجل ذلك يجب:

- العمل على تفعيل مبدأ دعم الدول غير القادرة بالوسائل التقنية والخبرات الفنية لمواجهة الجريمة المنظمة.
- العمل على دعم التعاون الإقليمي والدولي بين أجهزة الشرطة وتوفير وسائل الاتصال وأساليب تبادل المعلومات والخبرات وفق ضوابط قانونية وآلية واضحة.
- لاشك أن فعالية مكافحة الجريمة المنظمة تستلزم تعميق وعي الدول بتضامنها بحيث ينشأ بينها تعاون متعدد الصور[26]، ونظرا للعلاقات الدولية المترابطة فلا مناص من التعاون القضائي والذي يتصدى للجريمة المنظمة العابرة للحدود، وبالتالي تدويل إجراءات الملاحقة القضائية لإمكان مكافحة أنشطة الجماعات الإجرامية عندما تتجاوز النطاق الوطني.

وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا[27] معنونا بـ"التعاون الدولي في المسائل الجنائية" عبرت فيه عن قناعتها بأن معاهدات الأمم المتحدة النموذجية بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية توفر أدوات مهمة لأجل تطوير التعاون الدولي وتسهم في زيادة الكفاءة في مكافحة الإجرام.

وأبرز صور التعاون القضائي الدولي آلية تسليم المجرمين[28] والتي تعتبر أكثر فعالية لمواجهة الإجرام المنظم. هذا ولكي تجري عملية التسليم بين الدول يجب توافر أسس (اتفاقيات ثنائية، أو دولية التي تنظم عملية التسليم، المعاملة بالمثل، وقاعدة مصلحة الدولة محل الاعتبار)[29].

- تشجيع الدول المشتركة في الحدود على إنشاء قاعدة بيانات ومعلومات موحدة خاصة بجمع المعلومات وتحليلها المتعلقة بالجريمة المنظمة بين تلك الدول لاسيما الهجرة غير الشرعية والتهريب عبر الحدود.

- تشجيع الدول على عقد اتفاقيات إقليمية وثنائية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة لحدود الدول، والسعي لوضعها موضع التنفيذ والمتابعة.

خاتمة

مع تطور الحياة الإنسانية في السنوات الأخيرة نتيجة ثورة علمية وتكنولوجية هائلة متعددة الجوانب، واكبتها سلوكات غير مشروعة انعكست على مناحي الحياة ومست أسس الدول ومختلف قطاعاتها الاقتصادية والاجتماعية...، وأدى التحول الذي تشهده دول العالم في أنظمتها لاسيما السياسية، ومساهمة المتغيرات العالمية وأبرزها النشاط الاقتصادي والمالي والتطور الحاصل في الاتصالات الحديثة والتقنية العالية، وظاهرة العولمة أدى كل ذلك إلى تغذية وتيسير الطرق لشبكات وعصابات الإجرام القيام بأنشطتها الإجرامية.

ولذا؛ نتقدم بالنتائج والتوصيات الآتية:

- تشهد الجريمة كل يوم تطورا جديدا في أنماطها واستحداثا في أساليبها مما ضاعف الخسائر التي تلحقها على جميع المستويات، فظهرت الجريمة المنظمة بعدما كانت تقليدية متوافقة مع هذا التطور العلمي والتقني الذي يشهده العالم، هذا التطور الذي أثر في عناصرها المتجددة والمتطورة، وفي بحثها هذا حاولنا إيجاد التعريف الذي يمكن إسناده لها، وأوضحنا الخصائص وقمنا بتحديد السمات المميزة للجريمة المنظمة وهي السمات: التنظيمية والاقتصادية والاستمرارية والفساد والعنف التي تميز الجريمة المنظمة عن غيرها من الجرائم، ليمكن إدراك أبعادها فيما بعد، واستعانة المشرع بذلك لوضع أحكام ضابطة لهذا النوع من الجرائم.

- ومع تزايد خطر الجريمة المنظمة هذا الخطر العام الذي ترك آثارا اقتصادية واجتماعية وسياسية على المستوى المحلي والدولي، وهدد بنيان الدول، وأخل بالتنمية الاقتصادية من خلال أنشطة العصابات الإجرامية المتنوعة (من تجارة المخدرات، الإرهاب، وتجارة وتهريب الأسلحة وغسيل الأموال، تجارة الأعضاء البشرية، الاتجار بالنساء والأطفال،

والفساد...) التي تستهدف جني الأرباح المالية أو المحافظة عليها ويعتبر غسيل تلك الأموال أبرز نشاط لتجميع عوائد الجريمة المنظمة، والأنشطة غير المشروعة لها.

- فالجريمة المنظمة لم تعد داخلية وطنية بل امتدت عبر حدود الدول الشيء الذي يؤدي حقيقة إلى صعوبة ملاحقة فاعليها، وتهديدها للسلم والأمن الدوليين، وهذه الدول قد أدركت خطر هذه الجرائم على المستوى الداخلي وانعكس ذلك على المستوى الدولي، وأصبح التعاون الدولي والإقليمي فيما بينها أكثر من ضرورة للحد من انتشارها ومكافحتها بوضع سياسة جنائية تواكب تلك المتغيرات، وتنسيق جهودها.

- هذا؛ وإذا كانت الجريمة المنظمة والتي تتميز بعائداتها غير المشروعة والتي اتخذت من التطور العلمي والتقنية الحديثة أدوات لها، فقد تركت آثارا على جميع نواحي الحياة في جل الدول، باعتبار أن البناء الإجتماعي والاقتصادي والسياسي في هاته الدول شابه الخلل، فإن نجاح الحد من أنشطتها الإجرامية ومكافحتها لا يكون إلا بتدابير وقائية وعلاجية، ويتطلب عملا داخليا وطنيا أولا ومن ثم خارجيا دوليا ثانيا وقد حددناها من خلال السبل المقترحة انطلاقا من آثارها المترتبة السالفة الذكر.

ونقول حقيقة إن الجريمة المنظمة بين الآثار التي تخلفها وسبل مواجهتها تبقى أنها تمتحن بإرادة فاعلة من طرف الجميع بدءا من الفرد وانتهاء لمجموعه.

الهوامش والمراجع المعتمـــــــدة

---

(1) هدى حامد قشقوش، الجريمة المنظمة، ط2، منشأة المعارف، 2006، ص18.

(2) محمود شريف بسيوني، الجريمة المنظمة عبر الوطنية، دار الشروق، ط1، 2004، ص ص9 .10

(3)Clarke.R.O (1992) Statuarional Crime Pi_eventon, Successful case studies, harrow and Heston, New York

(4) انظر: هدى حامد قشقوش، المرجع السابق، ص49 وما بعدها.

(5) علاء الدين شحاته، التعاون الدولي لمكافحة الجريمة، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2000 ص21 وما بعدها.

(6) "عبر وطنية " وهو المصطلح الذي أوردته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

(7) من بينها المافيا الإيطالية Mafia، المافيا الروسية والنيجيرية، الياكوزا اليابانية Yakuza، عصابة المثلث الصينية Triads، والباباوات التركية Les babastures ....

(8) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000 وثائق الأمم المتحدة الوثيقة رقم A/RES/55/25.

(9) المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

(10) بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الإتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

(11) بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طرق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة 55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000.

(12) بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها والذخائر والإتجار بها بصورة غير مشروعة. 2000.

(13) قانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما.

(14) قانون رقم 04-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004.

(15) قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم.

(16) سورة المائدة، الآية 33.

(17) انظر وثائق المؤتمر الوزاري العالمي المعين بالجريمة المنظمة عبر الوطنية، 1994 رقم E/CONF 88/2.

(18) تفيد بعض التقديرات بأن التجارة العالمية في المخدرات (500 بليون دولار) أصبحت أكثر مما تمثله التجارة العالمية في النفط سنويا. مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين.1995. القاهرة، مصر. وثيقة رقم E/CONF 88/2.

(19) محمد سامي الشوا، السياسة الجنائية في مواجهة غسيل الأموال، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001، ص13

(20) عصام إبراهيم الترساوي، غسيل الأموال، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2002. ص15

(21) نصر الدين مروك، جريمة المخدرات في ضوء القوانين والاتفاقيات الدولية، دار هومة. الجزائر، 2004، ص7.

(22) كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-41 المؤرخ في 28 جانفي 1995.

(23) قانون رقم 04-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والإتجار غير المشروع بهما.

(24) قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فيفري 2009.

(25) حسب ما نصت عليه الإستراتيجية الأميركية لمكافحة الجريمة الدولية، والتي صدرت عن البيت الأبيض عام 1998.

http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijga/ijga0801.htm

(26) صور التعاون كتبادل المعلومات الأمنية، الإنابات القضائية، تسليم الجانحين الهاربين...

(27) القرار رقم 88/52 بتاريخ 4 فيفري 1998.

(28) التسليم هو أن تتخلى الدولة عن شخص موجود على إقليمها إلى دولة أخرى بناء على طلبها لتحاكمه عن جريمة يعاقب عليها قانونها أو لتنفيذ حكم صادر من محاكمها، أكثر من ذلك انظر: سراج الدين محمد الروبي، الأنتربول وملاحقة المجرمين، الدار المصرية اللبنانية، 1998، ص3.

(29) انظر: سراج الدين محمد الروبي، الأنتربول وملاحقة المجرمين، الدار المصرية اللبنانية، 1998. ص45 وما بعدها.

الظروف المشددة لجريمة دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها بصفة غير قانونية طبقا لنص المادة 46 من قانون 08-11

أ.قتال جمال
المركز الجامعي لتامنغست

الملخص

تطرقنا من خلال هذه المقال إلى دراسة الفقرة الثانية من نص المادة 46 من قانون 08-11 المتعلق بشروط دخول الاجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، والتي عالج من خلالها المشرع الظروف التي من شأنها إذا اقترنت بالجريمة، أن تشدد في عقوبتها، وتغير وصفها، من جنحة إلى جناية، وعلى ذلك أعطينا في دراستنا هذه مفهوما للتشديد، أو الظروف التي من شأنها أن تغير وصف الجريمة، وترفع من شدة العقوبة، ولقد لخصناها في النقاط الآتية:

-تطرقنا في النقطة الأولى إلى الظروف المشددة المرتبطة بالوسيلة التي ارتكبت بها الجريمة، كاستعمال السلاح، أو استعمال وسائل النقل والاتصالات التي من شأن هذه الوسيلة أن تساعد المجرمين وتسهل لهم ارتكاب الجريمة.

-وتطرقنا في النقطة الثانية إلى الظروف المشددة المرتبطة بعنصر التعدد، ونقصد هنا بالتعدد تعدد الفاعلين في الجريمة باعتباره ظرفا مشددا.

-أما النقطة الثالثة فتطرقنا فيها إلى الظروف المشددة المرتبطة بالضحية، وهو الأمر الذي نص عليه المشرع ضمن البند الخامس والبند السادس من الفقرة الثانية من نص المادة 46.

-وأخيرا تطرقنا إلى اقتران ارتكاب الجريمة بظرفين مشددين، ويقصد هنا بقيام الجاني بإتيان الجريمة مقترنة بظرفين من بين الظروف المشددة المنصوص عليها ضمن الفقرة الثانية من المادة 46.

Résumé

On traite à travers cet article l'analyse du second paragraphe de l'article 46 de la loi n°08-11 relative aux conditions de l'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie ; le législateur met en exergue les circonstances aggravantes de la qualification de l'infraction du délit à la contravention ; dans cette ordre idée on se focalise sur la notion de l'aggravation ou les circonstances

qui pourraient modifier la qualification de l'infraction et durcie la peine ; ça se résume dans les points suivants :

- Les circonstances aggravantes relatives à l'instrument de l'infraction tel que l'arme, les moyens de transport et de télécommunication facilitant la commission de l'infraction.
- Les circonstances aggravantes relatives au concours des infractions, on entend par ça la multitude des auteurs comme étant une circonstance aggravante.
- les circonstances aggravantes relative à la victime prévue par l'article 46 paragraphe 2 alinéa 5-6.
- la simultanéité de deux circonstances aggravantes c.-à-d. l'auteur commet l'infraction avec deux circonstances aggravantes parmi celles prévues dans le second paragraphe de l'article 46.



ارتأينا في هذه العجالة أن نعرج بالدراسة والتحليل على مضمون الفقرة الثانية من نص المادة 46 من قانون 08-11 والتي عالج من خلالها المشرع ارتكاب الجريمة، لكن باقترانها بالظروف المشددة بإعطائها وصف الجناية بعد أن عالج في الفقرة الأولى ارتكاب الجريمة بوصفها جنحة، على أن تكون دراستنا هذه منصبة على إعطاء مفهوم للظروف المشددة التي قصدها المشرع من خلال نص المادة 2/46 مع الإشارة إلى أن المشرع في نص هذه المادة 46 (الفقرة الأولى منها) نجده يطرح مسألة تهجير الأجانب من الإقليم الجزائري وذلك بقوله (...أو خروج أجنبي من الإقليم الجزائري بصفة غير شرعية)، رغم أن هذا القانون جاء لمعالجة شروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ذلك على اعتبار أن مسألة تهجير المهاجرين قد عالجها ضمن قانون العقوبات الجزائري، وعلى اعتبار أن لفظ المهاجرين المنصوص عليه في قانون العقوبات يقتضي عدم التفرقة بين المهاجر الجزائري أو الأجنبي.

ومن هذا يمكن أن نتساءل عن المقصود بالظروف المشددة للجريمة وما هو فحوى كل ظرف من الظروف المنصوص عليها ضمن الفقرة الثانية من نص المادة 46 من قانون 08-11، وفقا للعناصر الآتية:

-مفهوم ظروف التشديد

-الظروف المشددة حسب نص المادة 2/46

أ- الظروف المشددة المرتبطة بالوسائل: حمل السلاح، استعمال وسائل النقل والاتصالات وتجهيزات أخرى.

ب- الظروف المشددة المرتبطة بالفاعلين (التعدد)

ج- الظروف المشددة المرتبطة بالضحية

د - التشديد لاقتران ظرفين مشددين

1- مفهوم الظروف المشددة[1]

يعرف الظرف المشدد شرعا على أنه: "الظروف والوقائع التي إذا ما اقترنت بالجريمة شددت عقوبتها، سواء في ذلك أكان هذا التشديد مغيرا لوصف الجريمة، أم مبقيا على هذا الوصف"، أما قانونا فيعرف على أنه: "كل نشاط إجرامي في نظر القانون الجنائي، يجوز أن يكون مصطحبا بظروف و وقائع، من شأنه تشديد هذا النشاط الإجرامي، أو الإفصاح عن مدى خطورة مرتكبه".

وهي أيضا "تلك العناصر التابعة لأركان الجريمة، وتقتصر على تشديد العقوبة المقررة لها، دون أن يكون لها أثر على تكوين الجريمة"، أو هي "تغليظ أو زيادة في العقوبة المقررة للجريمة يحددها النظام لأسباب عدها ضررا يحدثه الجاني في المجتمع الذي يعيش فيه، بحيث تكون كفيلة وكافية للردع العام والخاص".

2- الظروف المشددة حسب نص المادة 2/46:

أ/ التشديد المرتبط بالوسائل:

-حمل السلاح: عرف المشرع الجزائري السلاح ضمن الفقرة الثالثة من نص المادة 93 بقوله: إنه كافة الآلات والأدوات والأجهزة القاطعة أو النافذة أو الراضة، ولا يدخل في مفهوم السلاح السكاكين ومقصاه الجيب والعصي العادية أو أية أشياء أخرى، إلا إذا استعملها الجاني للقتل أو الضرب أو الجرح، وفي هذه يمكن أن نستنتج أن المشرع يفرق بين نوعين من الأسلحة، أسلحة بطبيعتها وأسلحة بالاستعمال:

- الأسلحة بالطبيعة: وتسمى كذلك لأن الأصل من صنعها الفتك بالأنفس، وهي الأسلحة الحربية التي يعاقب القانون على حيازتها وحملها بدون ترخيص كالمسدسات والرشاشات[2]، أو البندقية أو السلاح القاطع كالسيف أو الخنجر، وهي أسلحة يتحقق بها الظرف المشدد سواء استعملت أثناء تنفيذ الجريمة أو لم تستعمل[3]، ومنه فإن وجود هذا النوع من السلاح تحت تصرف الجاني أو تحت سيطرته أثناء ارتكاب الجريمة كاف لتحقق الظرف المشدد، كما أن المشرع لم يشترط في حالة تعدد الجناة أن يكونوا كلهم حاملين السلاح، بل يتحقق ظرف التشديد بمجرد حيازة أو حمل أحد الجناة للسلاح دون الآخرين كما لا يهم أن يكون هذا السلاح ظاهرا أو مخبأ ولا يهم كذلك أن يستعمل أو لا يستعمل فمجرد حمله يقوي من عزيمة الجناة ويرهب المجني عليه، بل يتحقق ظرف التشديد حسب المشرع الجزائري حتى وإن كان هذا السلاح متروكا في مركبة الجناة التي أقلتهم أو يستعملونها في ارتكاب جريمتهم[4]، كما يتحقق ظرف حمل السلاح حتى وإن لم يحمله الجاني أو الجناة بمناسبة ارتكاب الجريمة أو كان حمله لسبب يتصل بوظيفة ولا علاقة له بالجريمة المراد ارتكابها مثل الشرطي أو عون الجمارك[5].

ولعل العلة من تغليظ العقوبة إلى أن مجرد حمل السلاح يقوي من عزيمة الجاني ويسهل له ارتكاب الجريمة بقذف الرعب والخوف في نفس المجني عليه، وربما ينتج عن ذلك تهور من الجاني فيرتكب جريمة قتل أو جرح أو ضرب لم يكن الجاني يرغب في ارتكابها.

- السلاح بالاستعمال: وهي أسلحة ليست معدة لاعتداء، أي ليست معدة للقتل أو الجرح وإنما معدة للاستعمال في الحياة العادية كالسكاكين المعدة لاستعمالات المطبخ والفؤوس وغيرها من الآلات التي تستخدم في متطلبات المنازل أو الزراعة[6]، وتصلح لأن تكون كوسيلة للاعتداء كالسكاكين والمقصات العادية إلا أن هذه الآلات لا يمكن اعتبارها سلاحا إلا إذا استعملت بالفعل[7]، ويثبت أن إرادة الجاني كانت منصرفة إلى

استعماله أو التهديد باستخدامه على الأقل حتى يتحقق الظرف المشدد[8].

وعليه؛ فإن الفرق بين النوعين هو أن السلاح بالطبيعة بمجرد ثبوت أنه كان بحوزة الجاني يتحقق الظرف المشدد سواء كان حمله بقصد استخدامه لتسهيل مهمة الجاني في ارتكاب الجريمة أو للتغلب على مقاومة المجني عليه أو تخويفه، أو كان حمله بسبب آخر لا اتصال له بالجريمة المراد ارتكابها[9].

-استعمال وسائل النقل والاتصالات وتجهيزات خاصة أخرى: يقصد المشرع من هذا الظرف استعمال الجاني أو الجناة وسائل من شأنها أن تساعد وتسهل ارتكاب الجريمة وأشار إلى وسائل النقل التي تستعمل في نقل وإيصال الأجانب غير الشرعيين إلى داخل التراب الجزائري أو التنقل فيه، ونجد من بين هذه الوسائل مثلا السيارات والشاحنات وغيرها من الوسائل التي تصلح للنقل، سواء كانت برية أو بحرية أو جوية، وللإشارة فإن المشرع نجده قد أشار إلى وسائل النقل باعتبارها ظرفا مشددا في نص المادة (353 ق.ع) في جريمة السرقة، كما يقصد بوسائل الاتصالات وتجهيزات خاصة أخرى، كل وسيلة من شأنا أن تسهل اتصال الجناة ببعضهم البعض مثل الهاتف والمصابيح التي من شأنها أن تدل على مكان الجناة والإشارات الضوئية وغيرها من الوسائل المشابهة لها، والجدير بالذكر أن الظرف المشدد هنا يتحقق باستعمال هذه الوسائل وليس بمجرد استحضارها، لأن المشرع في نص المادة جاء بلفظ الاستعمال وليس استحضار مما يفهم بمفهوم المخالفة أن عدم استعمال مثل هذه الوسائل لا يكون الظرف المشدد الذي قصده المشرع.

ب- ظروف التشديد المرتبطة بالفاعلين (التعدد):

نص المشرع الجزائري ضمن نص المادة 2/46 البند الثالث على أنه يعاقب الجاني بالسجن من خمس (05) سنوات إلى عشر (10) سنوات وغرامة مالية من 300.000 إلى 600.000 إذا ارتكبت المخالفة المذكورة في

الفقرة الأولى مع أحد الظروف الآتية وذكر في البند الثالث ظرفا إذا ارتكبت المخالفة من طرف أكثر من شخصين.

وهذا الظرف هو ما يصطلح عليه لدى الفقه الجنائي بتعدد الجناة، وهو من الظروف المشددة للجريمة.

يتحقق التعدد عندما ترتكب الجريمة بواسطة شخصين فأكثر[10]، غير أن الفقه والقضاء اختلفا حول المقصود بالتعدد، إذ يرى البعض أنه هو تعدد الفاعلين الأصليين، إذ لا يعتبر تعدد وجود الشريك والفاعل الأصلي ولتحديد دور كل منهما، يرجع إلى النظرية العامة للمساهمة الجنائية، إلا أن البعض الآخر وسع من هذا المفهوم، ورأوا أن قصد المشرع من لفظ التعدد هو تعدد الأشخاص بغض النظر عن الصفة التي يساهمون بها سواء كانوا فاعلين جميعا أو شريك وفاعل[11]، ونحن بدورنا نرى أن المشرع بنصه ضمن الفقرة الثانية من نص المادة 46 من قانون 08-11 قصد تعدد الأشخاص بغض النظر عن صفتهم كمساهمين (فاعلين أم شركاء) وهذا الرأي جاء من منطلق الحد من مثل هذه الجرائم والقضاء عليها.

ونشير ضمن هذه النقطة أن المشرع الجزائري قد نص ضمن البند الثالث من الفقرة الثانية من نص المادة 46 بقوله: "ارتكاب المخالفة من طرف أكثر من شخصين، عندما يكون عدد المهاجرين غير الشرعيين الذين تم إدخالهم أكثر من شخصين"، من خلال قراءتنا لهذا النص نجد أن المشرع الجزائري وكأنه يضع شرطا ثانيا حتى يمكن القول بتحقق التعدد في هذه الجريمة، وهو أن يكون عدد المهاجرين غير الشرعيين الذين تم إدخالهم أكثر من اثنان وذلك بقوله: "...عندما يكون عدد المهاجرين غير الشرعيين الذين تم إدخالهم أكثر من شخصين "، حيث وبمفهوم المخالفة فإنه إذا كان الجناة أكثر من شخصين وكان عدد المهاجرين غير الشرعيين لم يبلغ اثنان فهنا لا يمكن تطبيق العقوبة المقررة ضمن الفقرة الثانية من المادة 46 ذلك بالنسبة لعنصر التعدد، ذلك أن العقوبة مرتبطة بتعدد الفاعلين، وهذا التعدد مرتبط هو الآخر

بعدد المهاجرين غير الشرعيين، وعليه؛ يمكن القول إن هذا البند يحتاج إلى تعديل حتى يمكن تضييق الخناق عن الجناة.

ج- التشديد المرتبط بالضحية:

ضمن البند الرابع والبند الخامس والبند السادس من الفقرة الثانية من نص المادة 46 نص المشرع على ظروف من شأنها إذا توفرت أن تضاعف وتشدد في العقوبة، هذه الظروف خصها المشرع بالضحية، هذه الظرف هي:

- عندما ترتكب المخالفة في ظروف من شأنها تعريض الأجانب مباشرة لخطر آني للموت أو لجروح تحدث بطبيعتها تشويها أو عاهة مستديمة، وهذه الحالة متعلقة بالخطورة التي قد تتمخض عن المخالفة، وهي المساس بالحياة وذلك بتعرض الأجنبي للقتل سواء كان عمديا أو بالخطأ، أو بالسلامة الجسدية للأجنبي كتعرضه للجروح أو الحروق أو إصابة بقطع أحد أعضائه، بشرط أن تكون هذه العاهة مستديمة، وهذا ما نستنتجه من خلال صياغة المشرع لنص المادة، وعندما تكون المخالفة من شأنها تعريض الأجانب لظروف المعيشة أو النقل أو العمل أو الإيواء لا تتلاءم مع الكرامة الإنسانية.
- حيث يعاني المهاجرون سريا أثناء تواجدهم في بلد الاستقبال أوضاعا قاسية، تتنافى مع ما يلزم أن يحظى به المهاجر من أمن واستقرار، وعليه؛ فلا ينتظر أن ترحب بهم هذه الدول التي تعتبر أنهم اقتحموا حدودها بدون استئذان، من هنا يسهل وقوعهم في يد الشبكات الإجرامية، حيث يتعرض المهاجرون إلى الاستغلال في العمل بصورة غير قانونية، حيث يتم تشغيلهم في الأعمال الصعبة دون احترام ساعات العمل والراحة والحد الأدنى للأجر، وعدم تلقي العناية الطبية التي تكون مطلوبة بصورة عاجلة لحفظ حياتهم وسلامة صحتهم، وهذا كله سعيا من المشرع للمحافظة على الكرامة

الإنسانية للمهاجر رغم أنه مهاجر غير شرعي، بل يجب التعامل معه كإنسان.

- عندما تؤدي المخالفة إلى إبعاد قصر الأجانب عن وسطهم العائلي أو عن محيطهم التقليدي، وهذه الحال أراد بها المشرع حماية الأطفال القصر باعتبارهم طرفا ضعيفا في المجتمع، وانعاش الحركة التشريعية الهادفة إلى هذه الغاية على المستويين الدولي والوطني،[12] حيث يجعلهم هذا الإبعاد ضحايا شبكات الهجرة السرية، حيث يتم استغلالهم في الدعارة، التشغيل غير القانوني، الاتجار في أعضاء الجسم والاستغلال الديني[13].

لذلك؛ وسعيا من المشرع إلى المحافظة على أرواح المهاجرين ضحايا شبكة الهجرة غير الشرعية، شدد من العقوبة لمنظمي الهجرة غير الشرعية بالسجن من خمس (05) سنوات إلى عشر سنوات (10) إضافة إلى الغرامة المالية.

د - التشديد لاقتران المخالفة بظرفين مشددين:

بعد أن ذكر المشرع ضمن الفقرة الثانية من نص المادة 46 الظروف التي من شأنها إذا توفرت أن تشدد من العقوبة المقررة للجناة في هذا المجال، نص ضمن الفقرة الثالثة من المادة نفسها على ظرف آخر من شأنه أن يشدد من العقوبة، وهو فيما إذا ارتكبت المخالفة مقترنة بظرفين مشددين من بين الظروف المنصوص عليها ضمن الفقرة الثانية وهي الظروف التي سبق لنا التطرق لها بالشرح، ومنه؛ فإذا ارتكبت المخالفة من طرف الجناة مع حملهم للسلاح وكان عددهم يفوق شخصين مثلا ففي هذه الحالة تكون المخافة المرتكبة مقرونة بظرفين مشددين (ظرف حمل السلاح وظرف التعدد)، وفي هذا الشأن تطبق العقوبة المقررة ضمن الفقرة الثالثة من المادة 46 وهي السجن من 10 إلى 20 سنة وغرامة مالية من 2.250.000 إلى 3.000.000 دج.

كما أجاز للمحكمة صلاحية مصادرة الأشياء التي استخدمت لارتكاب المخالفة وكل ما يرد عنها، وذلك بمصادرة وسائل النقل

المستعملة مهما كان نوعها وبغض النظرعن صاحبه، سواء كانت مملوكة لمرتكبي المخالفة أو في ملكية شركائهم أو في ملكية أعضاء العصابة الإجرامية أو في ملكية أحد المعيرين لها الذي يعلم أنها استخدمت أو ستستخدم لارتكاب المخالفة(14)

خاتمة

من خلال ما تقدم من معطيات يمكن القول إن القانون 08-11 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها لوضع إطار عام من خلاله يتم وضع شروط لدخول الأجانب وإقامتهم وتنقلهم، كما يضع تدابير قانونية زاجرة، الهدف منها محاربة ظاهرة الهجرة غير الشرعية، ومنه؛ محاربة العصابات والشبكات الإجرامية التي تمتهن المتاجرة بالمهاجرين الذين يقعون ضحية تحت سلطتهم وسطوتهم، ولعل هذه المبادرة التي جاء بها المشرع من خلال هذا القانون لهي بادرة تكشف عن رغبته لمواكبة المستجدات التي بانت على الساحة العالمية.

إذ تعتبر هذه المبادرة الكشف عن رغبة المشرع في محاربة ظاهرة الهجرة غير الشرعية والإقامة غير المشروعة فوق التراب الجزائري، وذلك لما نتج عنها سلبا من تداعيات وآثار من شأنها أن تهدد الاستقرار والأمن.

الهوامش والمراجع المعتمـــــــدة

(1) محمود بن محمد إدريس حكمي، الظروف المشددة للعقوبة في نظام مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية السعودي، (رسالة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، قسم العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2009)، ص96.
(2) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزء الأول، (الجرائم ضد الأشخاص والجرائم ضد الأموال)، الجزائر، دار هومه، 2003، ص277- 278.
(3) عبد الله سليمان، قانون العقوبات القسم الخاص، الجزائر، ص201.
(4) زعلاني عبد المجيد، قانون العقوبات الخاص، ط2، الجزائر، 2006، ص26.
(5) أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص278.
(6) ماهر عبد الشويش الدرة، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط2، العراق، المكتبة القانونية، ص280.

(7) عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص201.
(8) ماهر عبد الشويش الدرة، المرجع السابق، ص 280.
(9) ماهر عبد الشويش الدرة، المرجع نفسه، ص 280.
(10) أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص280.
(11) عبد المجيد زعلاني، المرجع لسابق ، ص 24- 25.
(12) كريم متقي، الهجرة السرية للقاصرين المغاربة نحو أوربا، (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص)، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، 2005-2006، ص11.
(13) كريم متقي، المرجع نفسه، ص 5.
(14) كريم متقي، المرجع السابق، ص25.

اختصاص المحكمة الجنائية الدولية استنادا إلى مبدأ التكامل

د. حساني خالد
جامعة بجاية

الملخص

تتضمن هذه الدراسة تحديد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية استنادا إلى مبدأ التكامل، وذلك قصد إبراز مضمون هذا المبدأ، بداية من تحديد مفهومه، والمبررات التي دعت إلى صياغة هذا المبدأ، مع العلم أن أهمية هذه الدراسة تكمن في أهمية مبدأ التكامل في حد ذاته والذي يلعب دورا بارزا في قمع الجريمة الدولية، كما أنه يبرز الحدود الفاصلة بين ما يدخل في اختصاص القضاء الجنائي الوطني، وما يدخل في اختصاص القضاء الجنائي الدولي ممثلاً بالمحكمة الجنائية الدولية، وبمعنى آخر فإن مبدأ التكامل يحدد العلاقة بين القضاء الجنائي الوطني والقضاء الجنائي الدولي بمختلف أشكالها.

Résumé

Cette étude souligne le Principe de la complémentarité par la definition de ce principe et expliquant les caractéristiques les plus importantes de ce Principe et les justifications qui conduit à son adoption.

L' importance de cette étude s'élève de l'importance de ce principe, car elle marque la ligne de séparation entre ce qui relève du système judiciaire national et ce relève de la spécialisation des tribunaux internationaux. En d'autres termes, il clarifie la relation entre le droit pénal national et du droit pénal international.



عرف العالم محاولات عديدة لإنشاء نظام قضائي جنائي ذي طبيعة دولية، يتولى الفصل في القضايا التي تشكل انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، حيث بدأت تلك الجهود بمعاهدة فرساي التي صدرت في أعقاب الحرب العالمية الأولى، وذلك حينما أراد الحلفاء المنتصرون محاكمة الإمبراطور الألماني غليوم الثاني وأعوانه عما ارتكبوه من جرائم حرب، وجرائم ضد الإنسانية، وقد توالت هذه الجهود، وتطورت معها نطاق المسؤولية الجنائية عن الجرائم الأشد جسامة، مع التوسع في تحديد الجرائم التي يستوجب العقاب عليها، إلى أن صدر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم: 46/50 بتاريخ 01 ديسمبر 1995

المتضمن إنشاء لجنة تحضيرية لإعداد مشروع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الدائمة، حيث أقرت الجمعية العامة القرار في 17 ديسمبر 1996، وتوالت الجهود إلى أن تم اعتماد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية خلال أعمال مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، والذي عقد في مدينة روما الايطالية في الفترة الممتدة من 15 جوان إلى 17 جويلية 1998[1]، ودخل حيز النفاذ في 01 جويلية 2002.

تعتبر المحكمة الجنائية الدولية هيئة قضائية دولية دائمة مستقلة أنشئت بموجب معاهدة دولية لغرض التحقيق ومحاكمة الأشخاص الذين يرتكبون أشد الجرائم خطورة بحيث تكون موضع الاهتمام الدولي، وهي جرائم الإبادة الجماعية، جرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب وجريمة العدوان، مع العلم أن المحكمة ليست كيانا فوق الدول، بل هي كيان مماثل لغيره من الكيانات القائمة[2]، كما أن المحكمة لا تعتبر بديلا عن القضاء الجنائي الوطني، وإنما مكملا له تنعقد فقط في حالة عدم رغبة هذا الأخير أو عدم قدرته على معاقبة مرتكبي أبشع الجرائم الدولية في حق البشرية، وذلك بهدف احترام سيادة الدولة من جهة، ومحاربة ظاهرة الإفلات من العقاب من جهة أخرى.

وبهدف التعرف على كل الجوانب المتعلقة بمبدأ التكامل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ينبغي علينا تحديد مفهومه وتطوره، ثم التعرض إلى مبررات وضعه حتى يتسنى لنا تحديد مختلف صوره، وأخيرا أثره على القضاء الوطني.

أولا: مفهوم مبدأ التكامل

حرص واضعي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على سيادة الدولة فيما يقع على إقليمها من أفعال تمثل أشد الجرائم خطورة، ومن ثم وضعوا مبدأ التكامل في نظام روما الأساسي، قصد التوفيق بين سيادة الدول وضمان عدم إفلات الجناة من العقاب.

1- تعريف مبدأ التكامل

لابد أن نشير في البداية إلى أنه لم يرد في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تعريف محدد لمبدأ التكامل، وإنما أشير فقط إليه من خلال النصوص المختلفة لنظام روما[3]، ويعتبر مبدأ التكامل هو المبدأ الأساسي الذي يحكم العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية، كما يعد من بين الركائز الأساسية التي ينعقد بها اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وقد أشارت إليه ديباجة نظام روما الأساسي بنصها على أن "المحكمة الجنائية الدولية المنشأة بموجب هذا النظام الأساسي ستكون مكملة للولاية القضائية الجنائية الوطنية"[4]، كما أكدته كذلك المادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة "...وتكون المحكمة مكملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية..."[5].

يتضح من خلال نصوص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أنها تحث الدول المصدقة على نظام روما الأساسي على المبادرة بالتحقيق في أي وقائع تشكل جرائم وفقا لنصوص الاتفاقية بمعرفة سلطاتهم الوطنية وطبقا لتشريعاتهم الداخلية، باعتبار أن ذلك سوف يشكل دائما خط الدفاع الأول للتعامل مع تلك الجرائم، أما في حالة عجز السلطات الوطنية عن الاضطلاع بتلك المهمة لسبب أو لأخر، فإن الاختصاص ولا محالة سوف ينعقد للمحكمة الجنائية الدولية وفقا للقواعد والشروط التي حددها نظامها الأساسي، ولذلك فإن دور المحكمة من المناسب أن يطلق عليه دائما "محكمة دائمة احتياطية"، أي أن دور المحكمة سيكون تكميليا لدور القضاء الوطني وهو ما يتحقق به مبدأ الاختصاص التكميلي[6].

وعلى ذلك؛ فإن المحكمة الجنائية الدولية لا يجوز لها النظر في أية دعوى إذا ما أدت السلطات الجنائية الوطنية واجباتها بالتحقيق ومحاكمة مرتكبي الجرائم الدولية الداخلة في اختصاصها بفعالية، وقد جسدت هذا المبدأ المادة 17 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المتعلقة

بالمقبولية، والتي جاء فيها أنه "...تقرر المحكمة أن الدعوى غير مقبولة في حالة ما:

إذا كانت تُجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقاً غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك.

إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى دولة لها ولاية عليها وقررت الدولة عدم مقاضاة الشخص المعني، ما لم يكن القرار ناتجاً عن عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها حقاً على المقاضاة.

إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حُوكم على السلوك موضوع الشكوى ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمة طبقاً للفقرة 3 من المادة (20)"[(7)].

استنادا إلى ما سبق يمكن القول: إن الأصل في الاختصاص أنه اختصاص وطني، ولا يتدخل القضاء الدولي إلا في حالات معينة، لتحقيق العدالة للمجني عليهم في جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة العدوان، فنظام روما يستوجب على الدول اتخاذ الإجراءات اللازمة و المناسبة على الصعيد الوطني لوضع حد لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب، ويذكر الدول بالدور الأساسي الذي يقع على عاتقها، ويشدد على مسؤوليتها في ذلك، كما يشجعها على ممارسة اختصاصها في نظر الجرائم المحددة في المادة الخامسة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ووضع الضوابط اللازمة لانتقال الاختصاص في مقاضاة هذه الجرائم إلى المحكمة الجنائية الدولية[(8)].

وبناءً على ذلك؛ يمكن تعريف مبدأ التكامل على أنه تلك الصياغة التوفيقية التي تبناها المجتمع الدولي، لتكون بمثابة نقطة الارتكاز لحث الدول على محاكمة المتهمين بارتكاب أشد الجرائم الدولية خطورة، على أن تكمل المحكمة الجنائية الدولية هذا النطاق من الاختصاص في حالة عدم قدرة القضاء الوطني على إجراء هذه المحاكمة، بسبب عدم

اختصاصه أو فشله في ذلك لانهيار بنيانه القضائي والإداري، أو عدم إظهار الجدية في تقديم المتهمين للمحاكمة[9].

2- تطور مبدأ التكامل

تم النص على مضمون مبدأ التكامل لأول مرة في القضاء الجنائي الدولي في اتفاق لندن الذي يعد النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ [10]، حيث نصت المادة السادسة منه على أنه "لا يوجد في هذا الاتفاق أي نص من شأنه أن يسيء إلى سلطة أو اختصاص المحاكم الوطنية أو محاكم الاحتلال المنشأة قبلا، أو التي ستنشأ في الأراضي الحليفة أو في ألمانيا لمحاكمة مجرمي الحرب"، ويعتبر هذا النص اعترافا صريحا بالاختصاص الأصيل للقضاء الوطني، وإشارة واضحة إلى أن تدخل المحكمة في هذا الاختصاص يعد إساءة له، وأن المحكمة تكمل الاختصاص القضائي الوطني ولا تعلو عليه، كما أكدت المواد 10 و 11 من نظام المحكمة هذا المبدأ عندما أوضحت أن الأولوية في الاختصاص تكون للمحاكم الوطنية ويكملها في الاختصاص المحاكم العسكرية، ويكون الاختصاص أخيرا لمحاكم الاحتلال[11].

لقد تأكّد مبدأ التكامل في المادة العاشرة من النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ حيث جاء فيها أن "في كل الأحوال إذا قررت المحكمة أن جماعة أو منظمة ما، هي ذات طبيعة إجرامية، فإنه يحق للسلطات المختصة في كل دولة موقعة أن يمثل أي شخص أمام المحاكم الوطنية أو العسكرية أو محاكم الاحتلال".

إن ما يمكن ملاحظته حول هذه الصياغة يتمثل في أن الاختصاص ينعقد في بادئ الأمر إلى المحاكم الوطنية، ثم يكملها في الاختصاص المحاكم العسكرية، ويليها محاكم الاحتلال وهو نص صريح بالتكامل بين المحاكم بأنواعها الثلاثة، وهو ما قررته أيضا المادة الحادية عشر التي قضت بأنه "يجوز اتهام أي شخص حكمت عليه المحكمة الدولية أمام محكمة وطنية أو عسكرية أو إحدى محاكم الاحتلال"[12].

كما جاء النص على مبدأ التكامل في العديد من الاتفاقيات الدولية، وعلى رأسها اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام 1948، حيث جاء في مادتها السادسة أنه "يحاكم الأشخاص المتهمون بارتكاب الإبادة الجماعية، أو أي من الأفعال الأخرى المذكورة في المادة الثالثة أمام محكمة مختصة من محاكم الدولة التي ارتكب الفعل على أرضها، أو أمام محكمة جزائية دولية تكون ذات اختصاص إزاء من يكون من الأطراف المتعاقدة قد اعترف بولايتها القضائية"[13].

غير أن الأمر يختلف بالنسبة للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين لكل من يوغسلافيا سابقا ورواندا، حيث يعتبر اختصاصهما متزامنا ومشتركا مع القضاء الوطني، بمعنى أنهما تزاحمان القضاء الوطني في الاختصاص، إلا أن المحكمتين لهما الأولوية على القضاء الوطني[14].

إضافة إلى ذلك فقد أكدت دائرة الاستئناف التابعة للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا أولوية اختصاص المحكمة على اختصاص القضاء الوطني، في ردها على الدفوع التي قدمها Dusko Tadic، والمتمثلة في أن مقاضاته أمام المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا تشكل انتهاكا لسيادة جمهورية يوغسلافيا السابقة[15].

هذا؛ ونشير إلى شرط الأسبقية في مواجهة المحاكم الوطنية، وفقا لذلك يجوز لهاتين المحكمتين، أن تطلبا في أي وقت من الأوقات من المحاكم الوطنية أن تتخلى عن اختصاصها لمصلحتهما، وهذا ما تم النص عليه في كل من المادة 2/9 من النظام الأساسي لمحكمة يوغسلافيا، والمادة 2/8 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، وكمثال على ذلك يمكن أن نذكر الأمر بالتخلي الصادر عن المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا في 08 نوفمبر 1994 الذي طلب بموجبه من القضاء الألماني التخلي عن النظر في قضية Dusko Tadic، الأمر الذي امتثلت له السلطات القضائية الألمانية بتحويل المتهم إلى لاهاي في 24 أفريل 1995، رغم أن الإجراءات القضائية أمام القضاء الألماني كانت على وشك الوصول إلى مرحلة المحاكمة[16].

ثانيا: مبررات مبدأ التكامل

يعود السبب في إدراج مبدأ التكامل ضمن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في إتاحة الفرصة للقضاء الوطني لكي يشارك المحكمة الجنائية الدولية في الاختصاص بمحاكمة مرتكبي الجرائم التي حددتها المادة الخامسة من نظام روما الأساسي، وقد تم تقديم عدة حجج لتبرير مبدأ التكامل خلال انعقاد مؤتمر روما الدبلوماسي الخاص بإنشاء المحكمة تتلخص فيما يلي:

أ ـ ضمان عدم معاقبة الشخص عن فعل واحد مرتين

إن مبدأ التكامل يرتبط بتطبيق مبدأ عدم جواز محاكمة الشخص عن ذات الفعل مرتين، لاسيما أن هذا المبدأ يشكل ضمانة من الضمانات الأساسية لحق الشخص في محاكمة عادلة، وهو ما جسَّده نظام روما الأساسي في المادة 2/20[17]، ومن ثمة إذا صدر حكم من المحاكم الوطنية ضد أحد الأشخاص ألزم المحكمة الجنائية الدولية بعدم إعادة محاكمة نفس الشخص عن ذات الجريمة.

وفي هذا السياق فقد تخوَّفت الدول الأطراف من إعطاء صلاحيات واسعة للمحكمة الجنائية الدولية وانفرادها بالاختصاص بالجرائم الدولية، إذ قد لا تنجح المحكمة الجنائية الدولية في محاكمة ومعاقبة المسئولين عن الانتهاكات الخطيرة، ولذلك تعتبر الدول المؤيدة للمحكمة الجنائية قد حققت نجاحاً فائقاً باعتماد النظام الأساسي المحكمة الجنائية الدولية[18].

زيادة على ضعف آليات تطبيق قواعد القانون الدولي وعجزها عن ردع مرتكبي الجرائم الدولية، ذلك أن إصدار المجتمع الدولي للعديد من الاتفاقيات الدولية التي تجرم الانتهاكات الجسيمة لم يواكبه تطور في الأجهزة القضائية المنوط بها تطبيق هذه الاتفاقيات الدولية، وحتى المحاكم نفسها فهي غير مهيأة لتنفيذ مهمة محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية[19].

إن الغرض من إقرار مبدأ التكامل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية هو القضاء على ظاهرة الإفلات من العقاب، فقد اتفقت أغلب الدول المشاركة في إنشاء المحكمة على اعتبار اختصاصها غير قائم على أساس الأولوية، الصدارة، الأسبقية أو الأفضلية، بل ينعقد الاختصاص الأول والأصيل للقضاء الوطني قبل المحكمة الجنائية الدولية، ذلك أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي لا يجب ألا تمر دون عقاب لكونها مصدر تهديد السلم والأمن والرفاه في العالم، وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي[20].

غير أنه إذا لم يباشر القضاء الوطني اختصاصه في معاقبة مرتكبي الجرائم الدولية بسبب عدم الرغبة في إجراء المحاكمة أو عدم القدرة عليها، أو عندما تكون المحاكمة صورية وشكلية أو غير جدية أو غير قائمة على أصول المحاكمة المقنعة والصحيحة، أو بناء على رغبة الدولة نفسها ورضاها في التنازل الإرادي عن الاختصاص فيما يتعلق بالتحقيق والمحاكمة وتقرير العقوبة، ينعقد حينئذ الاختصاص للمحكمة الجنائية الدولية استنادا إلى مبـدأ الاختصاص التكميلي قصد ضمان عدم إفلات الجناة من العقاب[21].

ب- ضمان احترام سيادة الدول

يعتبر مبدأ السيادة المتساوية بين الدول من المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها القانون الدولي المعاصر وفق ما تنص عليه المادة 2/2 من ميثاق الأمم المتحدة[22]، كما يرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول (المادة 7/2 من الميثاق)[23].

غير أنه نتيجة الانتقادات التي قدمت إلى مبدأ أسبقية الاختصاص لكل من محكمة يوغسلافيا سابقا ورواندا، ظهرت الحاجة إلى ضرورة إيجاد نمط جديد من العلاقة بين القضاء الجنائي الدولي والقضاء الوطني، يوفق بين هدف القضاء على ظاهرة الإفلات من العقاب والحفاظ على سيادة الدولة.

وقد ذهبت لجنة القانون الدولي– في المرحلة السابقة لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية- إلى أنه حتى لا يواجه أي اقتراح بإنشاء محكمة دولية دائمة بمقاومة من قبل الدول، ينبغي أن يتجنب المساس بسيادة الدول، أو تقويض الجهود التشريعية المبذولة على الصعيد الوطني لسن تشريعات للملاحقة عن الجرائم الدولية تطبيقا لمبدأ الاختصاص العالمي[24].

ونتيجة لذلك فقد فضلت الدول مراعاة لاعتبارات السيادة الوطنية أن يكون اختصاص المحكمة مكملا لاختصاص القضاء الوطني وألا يسمو عليه، غير أنها اختلفت حول كيفية تطبيق هذا المبدأ، حيث أصرت بعض الدول على منح المحكمة صلاحية تقرير مدى ملائمة حلولها محل القضاء الوطني في كل حالة، بينما أصرت دول أخرى على قصر اختصاص المحكمة على الحالة الاستثنائية التي ينهار فيها القضاء الوطني، أو لا يكون قادرا أو راغبا في ممارسة مهامه[25].

ثالثا: صور مبدأ التكامل

تتعدد صور مبدأ التكامل حيث تشمل كل من الجانب الموضوعي والإجرائي، علاوة على التكامل في تنفيذ العقوبة، وهو ما نبينه بالدراسة أدناه.

أ ـ التكامل الموضوعي

يقصد بالتكامل الموضوعي ذلك المتعلق بأنواع الجرائم التي تقع في نطاق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، بحيث ينعقد لها الاختصاص على وجه التحديد، متى كان القضاء الوطني مختص بهذه الجرائم، فصفة الموضوعية هنا تتعلق بالجرائم محل الاختصاص، أي أنه إذا لم ينص القانون الجنائي الداخلي على تجريم للجرائم الواردة في المادة الخامسة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فان القضاء الجنائي الدولي يعتبر صاحب الاختصاص الأصيل في تحقيق ومحاكمة المتهمين بهـذه الجـرائـم[26].

فإذا شرعت دولة ما في تجريم الجرائم الواردة في المادة الخامسة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإن الاختصاص ينعقد للقضاء الوطني مباشرة، ولا يمكن للمحكمة أن تتدخل لاسيما إذا باشرت المحاكم الوطنية اختصاصاتها في معاقبة مرتكبي الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الإبادة الجماعية، جرائم الحرب وجريمة العدوان بعد دخولها حيز النفاذ عام 2017[27].

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن إمكانية التوسع في النصوص التجريمية المحددة في المادة الخامسة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية دفع محرري نظام روما إلى وضع قيدين لهما أهمية بالغة في الابتعاد عن تطبيق أحكامه طبقا للأهواء والمعايير الشخصية، يتمثل القيد الأول في ما تضمنته المادة التاسعة التي حددت أركان الجرائم، حيث جاء في فقرتها الأولى أنه "تستعين المحكمة بأركان الجرائم في تفسير وتطبيق المواد (6، 7، 8) وتعتمد هذه الأركان بأغلبية ثلثي أعضاء جمعية الدول الأطراف". بينما أضافت الفقرة الثانية أنه في حالة إجراء أية تعديلات على أركان الجرائم فإنه يتعين اعتمادها بأغلبية ثلثي أعضاء جمعية الدول الأطراف[28].

أما القيد الثاني فقد حددته المادة 2/22 من نظام المحكمة الأساسي حيث نصت على أنه "يؤول تعريف الجريمة تأويلا دقيقا ولا يجوز توسيع نطاقه عن طريق القياس وفي حالة الغموض يفسر التعريف لصالح الشخص محل التحقيق أو المقاضاة أو الإدانة"[29]، وهذا يعد ضمانة لعدم توسع الدول في تفسير قسم من الأفعال بأنها تعد جرائم ذات طابع دولي، وتدخل ضمن الاختصاص الموضوعي للمحكمة الجنائية الدولية[30].

ب ـ التكامل الإجرائي

يقصد بالتكامل الإجرائي التكامل في الإجراءات التي تباشرها المحكمة الجنائية الدولية للفصل في الدعاوى المعروضة عليها، والثابت أن جوهر تطبيق مبدأ التكامل هو إعطاء القضاء الجنائي الوطني

الاختصاص الأصيل، لكن استثناء ينعقد الاختصاص للقضاء الدولي الجنائي بناء على طلب الدول الأطراف في النظام الأساسي كما ورد في المواد (12، 13/أ، 14)، أو بناء على طلب دولة غير طرف في هذا النظام وفق المادة 3/12 إذا ما قدمت إعلان يودع لدى مسجل المحكمة، أو إحالة حالة من مجلس الأمن إلى المدعي العام طبقا للمادة 13/ب[31]، أو من طرف المدعي العام من تلقاء نفسه (المادة 15)، حيث يجب على المحكمة أن تتحقق من انعقاد اختصاصها وفقا للمادة 1/19، إضافة إلى أنه لا يجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى بمعرفة دولة لها ولاية عليها (المادة 1/1/17/أ)، أو إذا كانت هذه الدولة الي لها الولاية قد أجرت تحقيقا في الدعوى (المادة 1/17/ب)[32].

كما يعتبر نص المادة 20 من نظام روما التعبير الحقيقي عن التكامل الإجرائي، والذي يمنع انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في نظر دعوى معينة في حالات ثلاث هي:

- عند قيام المحكمة الجنائية الدولية بنظر الدعوى سابقا والفصل فيها سواء بالبراءة أو الإدانة والحكم كما هو النص في الفقرة الأولى من المادة 20.

- عند قيام المحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة شخص معين وأصدرت قرارها سواء بالإدانة أو البراءة، فإنه لا يجوز لأي محكمة جنائية أخرى محاكمة الشخص نفسه عن الجريمة ذاتها (م 2/20).

- عند قيام محكمة جنائية أخرى (مختصة) بإجراء محاكمة المتهم ذاته عن الجرم نفسه بشرط أن تكون هذه الإجراءات لم تكن بصورة محاباة أو أنها اتخذت لحماية المتهم، بمعنى يجب أن تكون إجراءات المحاكمة هذه متسمة بالاستقلال والنزاهة وطبقا لأصول المحاكمات المعترف بها في القانون الدولي، ففي هذه الحالة لا ينعقد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية (المادة 2/20).

إضافة إلى ذلك فقد ألزمت المادة 2/18 الدول أن تبلغ المحكمة في غضون شهر واحد من تلقي ذلك الإشعار، بأنها تجري أو أنها أجرت تحقيقا مع رعاياها أو مع غيرهم في حدود ولايتها القضائية فيما يتعلق بالأفعال الجنائية التي قد تشكل جرائم من تلك المشار إليها في المادة الخامسة، وتكون متصلة بالمعلومات المقدمة في الإشعار الموجه إلى الدول وبناء على طلب تلك الدولة، يتنازل المدعي العام لها عن التحقيق مع هؤلاء الأشخاص ما لم تقرر دائرة ما قبل المحاكمة الإذن بالتحقيق بناء على طلب المدعي العام[33].

غير أن عبارة يتنازل الواردة في المادة أعلاه لا تتسق مع مفهوم التكامل، وهناك أمر آخر يعد خروجا على مفهوم مبدأ التكامل وفق ما جاء في المادة 2/18، حيث إن المدعي العام وخلال ستة أشهر بعد التنازل يمكن له أن يعيد النظر في قرار التنازل بالتماس يقدم إلى دائرة ما قبل المحاكمة خطيا، ويتضمن الأساس الذي استند إليه في تقديم الالتماس، وحتى عند تنازل المدعي العام عن التحقيق وفق الفقرة الثانية من المادة 18 فإنه يمكن أن يطلب من الدولة التي تتنازل عن التحقيق لصالحها أن تبلغه بصفة دورية عن التحقيق الذي يجريه وأن تكون الإجابات أو الرد على هذا الطلب بدون تأخير غير مبرر[34].

ج ـ التكامل في تنفيذ العقوبة

يقصد بالتكامل في توقيع العقوبات بين التشريعات الوطنية والعقوبات التي اعتمدها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث نصت المادة 80 من نظام روما أنه "ليس هناك ما يمنع الدول من توقيع العقوبات المنصوص عليها في قوانينها الوطنية، أو يحول دون تطبيق قوانين الدول التي لا تنص على العقوبات المحددة في هذا الباب"، ويعني ذلك ما يأتي:

- أن وجود عقوبة في قانون دولة ما ليست موجودة في النظام الأساسي للمحكمة، أو عدم وجود عقوبة في قانون دولة ما، رغم وجوده في

النظام الأساسي للمحكمة، لا يشكل تعارضا بين النظام الأساسي والقانون الوطني.

- أن المتهم لا يمكنه -إذا تمت محاكمته أمام القضاء الوطني- أن يطلب تطبيق قاعدة القانون الأصلح للمتهم الواردة في النظام الأساسي للمحكمة، إذا لم يقررها التشريع الوطني.

كما حدد الباب العاشر من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية حدود العلاقة بين المحكمة والدولة التي يتم تنفيذ العقوبة فيها. حيث أعطت المحكمة سلطة الإشراف على تنفيذ حكم السجن وفقا للأوضاع السائدة في الدولة التي ستقرر المحكمة أن تنفذ فيها العقوبة(35)، وهذا التكامل يعطي المحكمة سلطات واسعة بما لا يخل بقواعد النظام الأساسي، مع عدم التدخل في التشريعات والنظم الإدارية الوطنية التي تحدد طرق وأساليب تنفيذ العقوبة الصادرة بموجب حكم المحكمة(36).

هذا؛ وتجدر الإشارة إلى أن تعيين الدولة التي ستنفذ فيها العقوبة يتم بناءً على طلب المحكمة، ولا يكون هذا التعيين ملزما لهذه الدولة، حيث يمكن للدولة رفض هذا الطلب وتحديد أسباب ذلك، وفق ما جاء في المادة 1/103/ ج، ولكن من حق الدولة أن تبين شروط محددة للتنفيذ بما لا يخرج عن ما جاء من أحكام وقواعد النظام الأساسي (المادة 1/103/ب)، ويكون ذلك بطبيعة الحال وفقا لشروط التنفيذ السائدة في الدولة التي ستحددها المحكمة (المادة 2/106)، وعلى هذه الدولة الالتزام بتطبيق المعايير الدولية الخاصة بمعاملة السجناء التي جاءت بها المعاهدات الدولية المقبولة على نطاق واسع(37).

غير أن المادة 104 من نظام روما أجازت للمحكمة أن تقرر، في أي وقت، نقل الشخص المحكوم عليه إلى سجن تابع لدولة أخرى، كما يجوز للشخص المحكوم عليه أن يقدم للمحكمة، في أي وقت، طلبا بنقله من دولة التنفيذ (38).

أما بالنسبة لتنفيذ أحكام الغرامة والمصادرة التي تصدرها المحكمة الجنائية الدولية على المحكوم عليه بهذه العقوبة، فقد ألزم نظام روما الدول الأطراف بتنفيذ هذه العقوبات وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانونها الوطني دون المساس بحقوق الأطراف الثالثة حسنة النية طبقا للمادة 1/109 من نظام روما[39].

لكن إذا كانت الدولة الطرف غير قادرة على تنفيذ أمر المصادرة يجب عليها أن تتخذ تدابير لاسترداد قيمة العائدات أو الممتلكات أو الأصول التي أمرت المحكمة بمصادرتها وذلك من دون المساس بحقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية[40].

أما فيما يخص بمسألة تخفيض العقوبة فإنه لا يجوز لدولة التنفيذ أن تفرج عن الشخص قبل انقضاء مدة العقوبة المقررة بالحكم الذي قضت به المحكمة، وللمحكمة وحدها حق الفصل في تخفيض أي عقوبة[41].

رابعا: حالات تطبيق مبدأ التكامل

حددت المادة 17 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية معيارين أساسيين ينعقد على أساسهما اختصاص المحكمة في نظر الجرائم المحددة في المادة الخامسة، بدلا من القضاء الوطني وتطبيقا لمبدأ التكامل، وهما عدم الرغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة، وعدم القدرة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة، فقد جاء في المادة 1/17 من نظام روما الأساسي أنه "مع مراعاة الفقرة 10 من الديباجة والمادة 1 تقرر المحكمة أن الدعوى غير مقبولة في حالة:

أ- إذا كانت تجري التحقيق أو المقاضاة في الدعوى دولة لها ولاية عليها، ما لم تكن الدولة حقا غير راغبة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة أو غير قادرة على ذلك.

ب- إذا كانت قد أجرت التحقيق في الدعوى دولة لها ولاية عليها وقررت الدولة عدم مقاضاة الشخص المعني، ما لم يكن القرار ناتجا عن عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها حقا على المقاضاة.

ج- إذا كان الشخص المعني قد سبق أن حوكم على السلوك موضوع الشكوى، ولا يكون من الجائز للمحكمة إجراء محاكمة طبقا للفقرة 3 من المادة 20.

د- إذا لم تكن الدعوى على درجة كافية من الخطورة تبرر اتخاذ المحكمة إجراء آخر".

لقد أثار هذا النص جدلا واسعا وكبيرا بين ممثلي الدول في مؤتمر روما حول تحديد المقصود بعدم الرغبة، أو عدم القدرة، حيث رأى البعض أن استخدام تعبير الدولة غير راغبة unwilling، أو غير قادرة unable لهما تفسير واسع ومرن، مما قد يترتب عليه التضييق والحد من اختصاص المحكمة، بالإضافة إلى صعوبة إثبات عدم الرغبة لتعلقها بالنية، كما أن إثبات عدم القدرة يصبح أيضا أمرا صعبا في بعض الأحوال لعدم القدرة على الحصول على المعلومات الكافية حول الانهيار الجزئي أو الكلي للنظام القضائي الوطني، وقد فضل البعض خلال المفاوضات المتعلقة بإنشاء المحكمة استخدام عبارتي غير فعالة ineffective وغير متاح unavailable على أساس أنهما يقدمان معيارا موضوعيا لتقييم أداء المحاكم الوطنية، حيث ينصب عدم الفعالية على الإجراءات القضائية أمام المحاكم الوطنية، في حين تنصب عدم الإتاحة على النظام القضائي الوطني برمته، غير أن هذه الآراء لم يؤخذ بها وصدر النص على ما هو عليه أعلاه، إذ تم الإبقاء على عبارتي غير راغبة وغير قادرة [42].

وفي السياق ذاته فقد ثار جدل كبير بين وفود الدول المشاركة في مؤتمر روما حول مسألة من يقع عليه عبء إثبات عدم الرغبة، وعدم القدرة، حيث انقسمت الدول إلى فريقين؛ الفريق الأول يرى بأن عبء الإثبات يكون على السلطات الوطنية استنادا إلى أن الدولة هي التي بادرت بتأكيد اختصاصها، وعليها أن تثبت أنها اضطلعت بالأمر بحسن نية، وليس كوسيلة لسلب اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وإذا اضطلعت

المحكمة الجنائية الدولية بعبء إثبات عدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها فإن ذلك سيشكل إساءة في حق تلك الدولة، وأن عبء الإثبات على الدولة يكون أكثر ايجابية باعتبار أنها هي التي تملك أفضل الأدلة على كفاءة نظامها القضائي.

أما الفريق الثاني من الوفود المشاركة في مؤتمر روما الدبلوماسي فقد رأت أن تضطلع المحكمة الجنائية الدولية بعبء إثبات عدم الرغبة أو عدم القدرة، وبالإطلاع على نص المادة 17 من النظام الأساسي يتبين أنها قد صيغت على أساس أن المحكمة الجنائية الدولية هي التي يقع عليها عبء الإثبات، ويبدو أن ما قرره النظام الأساسي هو الأرجح تماشيا مع القواعد العامة في الإثبات في القانون المدني حيث إن البينة على من ادعى وعلى المدعى عليه أن يثبت عكس ذلك، ومن المقرر بالنسبة للإثبات في القانون الجنائي أن النيابة العامة يقع عليها إثبات التهمة ضد المتهم بأدلة الإثبات وعلى المتهم أن يأتي بأدلة النفي، وسنعرض للأمور التي تلتزم بها المحكمة في الإثبات وفق نص المادة 17 من النظام الأساسي على النحو التالي[43].

1- إثبات عدم الرغبة

لكي تثبت المحكمة عدم رغبة الدولة في الاضطلاع بالتحقيق أو المقاضاة في دعوى معينة يجب عليها أن تلتزم بما ورد في المادة 2/17 بأن تنظر فيما إذا كان قد جرى الاضطلاع بالتدابير أو يجرى الاضطلاع بها، أو جرى اتخاذ القرار الوطني بغرض حماية الشخص المعني من المسئولية الجنائية عن جرائم تدخل في اختصاص المحكمة، كما ينبغي على المحكمة أن تنظر فيما إذا حدث تأخير لا مبرر له في التدابير بما يتعارض في هذه الظروف مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة، زيادة على ضرورة نظر المحكمة فيما إذا كانت الدولة تباشر التدابير أو لا تجري مباشرتها بشكل مستقل أو نزيه، أو بوشرت أو تجري مباشرتها على نحو لا يتفق في هذه الظروف، مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة بهدف محاكمته[44].

2- إثبات عدم القدرة

يمكن للمحكمة أن تستخلص عدم قدرة القضاء الوطني للدولة على نظر دعوى معينة من نص المادة 3/17 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية حيث تنظر المحكمة فيما إذا كانت الدولة غير قادرة، بسبب انهيار كلي أو جوهري لنظامها القضائي أو الوطني أو بسبب عدم توافره على إحضار المتهم أو الحصول على الأدلة والشهادة الضرورية أو غير قادرة لسبب أخـر علـى الاضطلاع بإجرائها[45].

غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ينعقد دون مراعاة مبدأ التكامل إذا كانت الإحالة إلى المحكمة كانت عن طريق مجلس الأمن بموجب قرار صادر عن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة[46]، وهو ما ينطبق على الوضع في دارفور بموجب القرار 1593 الصادر بتاريخ 31 مارس 2005، حيث أكد مجلس الأمن أن الوضع في دارفور يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، ثم قرر إحالة الوضع في السودان إلى المحكمة الجنائية الدولية رغم أن هذه الأخيرة لا تعد طرفا في نظام روما.

ومن ثم يمكن للمحكمة ممارسة اختصاصاتها في حالة الإحالة من طرف مجلس الأمن بناء على الفصل السابع من الميثاق بغض النظر عن قبول أو عدم قبول الدولة التي ارتكبت الجريمة على إقليمها أو التي يحمل المتهم جنسيتها بهذا الاختصاص، ودون اعتبار لكونها طرفا في النظام الأساسي للمحكمة من عدمه، ويبرر الفقه سريان اختصاص المحكمة وفقا لنص المادة 13/ب بالمخالفة لمبدأ التكامل بأن الإحالة في هذه الحالة تتم استنادا إلى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة التي تعتبر أغلب دول العالم أعضاء فيها، وبذلك فإن الإحالة الصادرة عن المجلس تكون بحكم الصادرة عن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة كونه نائبا عن الأخيرة في حفظ السلم والأمن الدوليين[47]، علاوة على أن ميثاق الأمم المتحدة يسمو على أي اتفاقية دولية أخرى بما في ذلك النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية[48].

خامسا: حجية أحكام المحاكم الوطنية أمام المحكمة الجنائية الدولية

تعد الفكرة السائدة في الماضي في القانون الجنائي هي أن الحكم الجنائي الذي تصدره دولة ما لا يتعدى أثره حدودها، فليست له أهمية في الخارج سواء أكانت سلبية أم إيجابية، وعلى ذلك يجوز محاكمة الجاني مرة أخرى بالرغم من أنه سبق الحكم عليه من قِبل دولة أجنبية عن ذات الفعل. ولكن هذه الفكرة تغيرت بعد تطبيق مبدأ عالمية القانون الجنائي وتكريس التعاون الدولي في المجال القضائي لمحاربة الإجرام الدولي، فلم يعد من المعقول أن تحصر الدولة نفسها داخل إقليمها بما يؤدي إلى إقليمية أحكامها الجنائية، لكن إذا كانت تلك هي خطة غالبية التشريعات الوطنية في الاعتراف بالحجية السلبية للأحكام الأجنبية فما هو موقف المحكمة الجنائية الدولية من الأحكام التي تصدرها المحاكم الوطنية في الجرائم التي تدخل ضمن اختصاصها (اختصاص المحكمة الجنائية الدولية)؟[49].

1- موقف المحكمة الجنائية من الأحكام الصادرة عن المحاكم الوطنية

لقد أقر النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المادة (20) الاعتداد بالأحكام الصادرة عن المحاكم الوطنية في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، حيث نصت في فقرتها الأولى على أنه "لا يجوز إلا كما هو منصوص عليه في هذا النظام الأساسي محاكمة أي شخص أمام هذه المحكمة عن سلوك شكل الأساس لجرائم كانت المحكمة قد أدانت الشخص بها أو برأته"[50].

ومن ثمَّ فإذا كانت السلطات الوطنية لدولة ما قد حاكمت بصورة صحيحة شخصاً عن فعل يدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية فإنه لا يجوز للمحكمة المذكورة محاكمة ذلك الشخص مرة ثانية، وبالمقابل منعت الفقرة الثانية من المادة (20) محاكمة أي شخص أمام محكمة أخرى عن جريمة من الجرائم المشار إليها في المادة الخامسة إذا كانت المحكمة الجنائية الدولية قد برأته منها أو أدانته عليها[51].

غير أنه نظراً لسهولة التحايل على النظام القضائي إذ باستطاعة الدولة التي لا ترغب في معاقبة مرتكب الجريمة ألا تمارس اختصاصها فعلياً، ولا تفصل في الدعوى بشكل موضوعي أن تخضع الشخص لمحاكمة صورية، فإن المادة 20 فقرة 3 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قضت بإعادة محاكمة الشخص عن جريمة مشار إليها في النظام الأساسي حتى بعد أن يكون قد حوكم على نفس الفعل في محكمة وطنية وذلك في الحالتين التاليتين:

- إذا كانت الإجراءات في المحكمة الوطنية تهدف إلى حماية الشخص من المسئولية الجنائية.

- إذا لم تجر الإجراءات بصورة تتسم بالاستقلال والنزاهة طبقاً لأصول المحاكمات التي يقرها القانون الدولي، أو جرت في هذه الظروف على نحو لا يتسق مع النية في تقديم الشخص المعني للعدالة.

يلاحظ من خلال هذا النص بأنه إذا لم تقم المحاكم الوطنية العدالة الجنائية بشكل صحيح وطبقاً للمعايير الدولية للمحاكمات العادلة كأن تتخذ دولة ما جميع الإجراءات القانونية بشأن مرتكب الجريمة ومع ذلك تهدف إلى حماية هذا الشخص من المسئولية الجنائية عن الجريمة التي ارتكبها، أو أن المحكمة الوطنية لم تراع الإجراءات القانونية وتنتهك أصول المحاكمات الجنائية المعترف بها بهدف منع تقديم الشخص المسئول عن جريمة بالغة الخطورة إلى العدالة الجنائية فإن المحكمة الجنائية الدولية تتمتع بصلاحية التدخل في هذه الحالة لمحاكمة الشخص المسئول عن الجريمة من جديد[52].

2- حقيقة الاستثناء الوارد على المادة (20) من نظام روما

إذا كان الاستثناء الذي أوردته الفقرة (3) من المادة (20) على مبدأ عدم جواز المحاكمة عن ذات الجريمة مرتين وبموجبه يصبح من صلاحية المحكمة الجنائية الدولية أن تحاكم شخصاً عن أفعال تدخل في اختصاصها مع أنه قد حوكم أمام محكمة وطنية عن نفس الأفعال، تمليه اعتبارات العدالة في منع التلاعب في إجراءات المحاكمة لإصدار أحكام بعدم الإدانة

إزاء أشد الجرائم خطورة على المجتمع والحيلولة دون الاضطلاع بإجراءات صورية تهدف إلى عدم الفصل في الدعوى الجنائية بشكل موضوعي(53).

ويعتبر أيضاً هذا الاستثناء ضمانة ضرورية لا سبيل لتجاهلها من أجل إقامة محاكمة عادلة ونزيهة لمرتكبي الجرائم الدولية الأشد خطورة على المجتمع الدولي وتحقيق فعالية للأجهزة القضائية الوطنية في توقيع عقوبات جزائية رادعة على الأشخاص الذين يرتكبون انتهاكات خطيرة لقواعد القانون الدولي، فإن ذلك يقودنا إلى القول بأن هذا الاستثناء يخول المحكمة الجنائية فحص الأحكام التي تصدرها المحاكم الوطنية من حيث مدى اتخاذها لحماية الشخص المسئول عن الجريمة ومدى اتسامها بالاستقلالية والنزاهة، وهذا يبين أن المحكمة الجنائية الدولية أعلى درجة من المحاكم الوطنية، وهي بهذا الدور تعد محكمة رقابة على أحكام المحاكم الوطنية، فلا تعيد محاكمة الشخص الذي يثبت لها أن المحاكم الوطنية قد حاكمته بصورة صحيحة، ولا تعتد بالأحكام التي تشذ عن الإطار العام لأصول المحاكمات الجزائية المعترف بها. وبذلك تختص بتوجيه أحكام المحاكم الوطنية في إطار توقيع العقوبات الرادعة على مرتكبي الجرائم الخطيرة وعدم إفلاتهم من العقاب والتطبيق العادل للقانون وتحقيق العدالة الجنائية الدولية، غير أن هذه المهمة لا تقوم بها المحكمة الجنائية الدولية من تلقاء نفسها، وإنما تتم عن طريق إحالة دعوى جديدة أمامها ضد نفس الشخص عن نفس الأفعال التي سبق نظرها أمام المحكمة الوطنية(54).

خاتمة

لقد كشفت هذه الدراسة أن مبدأ التكامل يعد حقيقة حجر الأساس في انعقاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة مرتكبي أشد الجرائم الدولية خطورة مثل جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية، لكن اختصاص المحكمة اختصاص تكميلي

للاختصاص الأصيل للمحاكم الوطنية التي تتولى هذه السلطة بصفة أولى.

وتختلف المحكمة الجنائية الدولية عن المحاكم الأخرى، فإذا كانت المحكمة الجنائية الدولية قد حددت أطر العلاقة بين القضاء الجنائي الدولي والقضاء الجنائي الوطني بصورة صريحة، فإن محكمة نورمبرغ أشارت إلى هذه المسألة ضمنيا فقط، أما المحكمتين الجنائيتين لكل من يوغسلافيا سابقا ورواندا فان أنظمتها الأساسية لا تتضمن هذا المبدأ، وإنما نصت على سمو القضاء الدولي على الوطني، ولعل ظروف نشأة هاتين المحكمتين هي التي أدت إلى إسقاط مبدأ التكامل من اختصاصهما.

هذا؛ ونشير في الأخير إلى أن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية يعد في الحقيقة خطوة بارزة نحو حماية حقوق الإنسان وتدعيم أسس العدالة الجنائية الدولية، كما أن اختصاص المحكمة استنادا إلى مبدأ التكامل يشكل ضمانة من ضمانات عدم محاكمة الشخص مرتين عن ذات الفعل، والقضاء على ظاهرة الإفلات من العقاب، علاوة على التوفيق بين محاربة الجرائم الدولية وسيادة الدول.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) عبد الفتاح سراج، مبدأ التكامل في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وتطوره، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، العدد 21، يناير 2002، ص466.

(2) انظر، ساشا رولف لودر، الطابع القانوني للمحكمة الجنائية الدولية ونشوء عناصر فوق وطنية في القضاء الجنائي الدولي، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2002، ص ص 153- 163.

(3) Christine A.E. Bakker, Le principe de complémentarité et les "AUTO-SAISINES":un regard critique sur la pratique de la cour pénale internationale, Revue Générale De Droit International, N°2,2008, pp362-378.

(4) انظر الفقرة العاشرة من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(5) انظر المادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(6) عادل ماجد، المحكمة الجنائية الدولية والسيادة الوطنية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2001، ص81.

(7) سالم الأوجلي، العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية، مداخلة في ندوة "المحكمة الجنائية الدولية الطموح- الواقع- وآفاق المستقبل-"، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ليبيا، 10-11 يناير 2007، ص11.

(8) انظر نص المادة الخامسة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(9) محمد شبلي العتوم وعلاء عباسي، اختصاص المحكمة الجنائية الدولية استناد إلى مبدأ التكامل، مجلة أبحاث اليرموك، الأردن، المجلد 27، العدد1، 2011، ص623.

(10) تمخضت هذه المحكمة عن مؤتمر لندن الذي انعقد بتاريخ 26 جوان 1945، حيث تم عقد اتفاقية لندن في 8 أوت 1945 بين حكومات الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي، تقرر بموجبها إنشاء محكمة عسكرية دولية عليا لمحاكمة مجرمي الحرب العالمية الثانية الذين ليس لجرائمهم موقع جغرافي معين، انظر: عمر محمود المخزومي، القانون الدولي الإنساني في ضوء المحكمة الجنائية الدولية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص136 وما يليها.

(11) خيرية مسعود الدباغ، حق المتهم في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص212.

(12) عبد الفتاح سراج، مرجع سابق، ص480.

(13) اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق أو الانضمام بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 260 ألف (د-3)، المؤرخ في 9 كانون الأول/ديسمبر 1948، ودخلت حيز النفاذ في 12 كانون الأول/ يناير 1951 وفقا لأحكام المادة 13 من الاتفاقية.

(14) أوسكار سوليرا، الاختصاص القضائي التكميلي والقضاء الجنائي الدولي، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2002، ص165.

(15) خيرية مسعود الدباغ، مرجع سابق، ص213.

(16) بديار براهمية الزهراء، إشكالية مبدأ الاختصاص التكميلي للمحكمة الجنائية الدولية، مداخلة قدمت إلى الملتقى الوطني الأول حول "المحكمة الجنائية الدولية واقع و أفاق"، كلية الحقوق، جامعة 08 ماي 1945، قالمة (الجزائر)، يومي 28 و 29 أفريل 2009، ص 30-31.

(17) تنص المادة 2/20 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنه "لا تجوز محاكمة أي شخص أمام محكمة أخرى عن جريمة من تلك المشار إليها في المادة الخامسة كان قد سبق لذلك الشخص أن أدانته بها المحكمة أو برأته منها".

(18) Voir, Mauro politi, le statut de ROME de la Cour Pénale Internationale: le point de vue d'un négociateur, Revue Générale de Droit International Public, N° 4, 1999, pp 818- 850; Luigi Condorelli, La Cour Pénale Internationale: Un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli), Revue Générale de Droit International Public, N°1, 1999, pp 8- 21; Juan-Antonio Carrilo- Salcedo, La Cour Pénale Internationale:l'humanité trouve une place dans le droit international, Revue Générale de Droit International Public, N°1, 1999, pp, 23- 28.

(19) سالم الأوجلي، مرجع سابق، ص6.
(20) انظر ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(21) علاوة العايب، المحكمة الجنائية الدولية اختصاص أصيل أم تكميلي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 04، 2011، ص 521.
(22) تنص المادة 2/2 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها".
(23) انظر، محمد علي مخادمة، السيادة في ضوء المتغيرات الدولية، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 34، السنة 23، أفريل 2008، ص ص 165- 203.
(24) لمزيد من التفاصيل حول مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي انظر، طارق سرور، الاختصاص الجنائي العالمي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، وانظر أيضا:
- Luis Jimena Quesada, Compétence universelle et crimes internationaux: l'illustration par l'Espagne , Revue de science criminelle, 2009 p 217-240.
(25) خيرية مسعود الدباغ، مرجع سابق، ص215.
(26) السيد مصطفى أحمد أبو الخير، المبادئ العامة في القانون الدولي المعاصر، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص342.
(27) انظر نص المادة 8 مكرر من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
28- انظر نص المادة 9 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وانظر أيضا:
- علاء الدين راشد، القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات في إطار نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، ع21، يناير 2002، ص ص280-304.
29- انظر نص المادة 22 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
30- السيد مصطفى أحمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 343.
(31)Prezas Ioannis, La justice pénale internationale à l’épreuve du maintien de la paix : à propos de la relation entre la cour pénale internationale et le conseil de sécurité, Revue Belge de Droit International, n°1, 2006, pp 57-98.
(32) خالد عكاب حسون العبيدي، مبدأ التكامل في المحكمة الجنائية الدولية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص49.
(33) انظر نص المادة 2/18 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(34) خالد عكاب حسون العبيدي، مرجع سابق، ص53.
(35) انظر نص المادة 1/106 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(36) السيد مصطفى أحمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 344.
(37) انظر المادة 3/103/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(38) انظر المادة 104 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(39) انظر المادة 1/109 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(40) انظر المادة 2/109 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(41) انظر المادة 110 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(42) حمدي رجب عطية، العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية، مداخلة في ندوة "المحكمة الجنائية الدولية الطموح- الواقع- وآفاق المستقبل-"، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ليبيا، 10-11 يناير 2007، ص11.
(43) حمدي رجب عطية، مرجع سابق، ص12.
(44) انظر نص المادة 2/17 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(45) انظر نص المادة 3/17 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(46) انظر نص المادة 13/ب من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(47) خيرية مسعود الدباغ، مرجع سابق، ص386.
(48) تنص المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "إذا تعارضت الالتزامات الي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي أخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق".
(49) سالم الأوجلي، مرجع سابق، ص6.
(50) انظر الفقرة الأولى من المادة 20 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(51) انظر الفقرة الثانية من المادة 20 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
(52) سالم الأوجلي، مرجع سابق، ص6.
(53) أشارت الأعمال التحضيرية للنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أن إعمال مبدأ التكامل يقتضي التزام المحكمة بتطبيق مبدأ عدم جواز محاكمة الشخص عن ذات الفعل الواحد مرتين، وذلك سواء كان الحكم الصادر بالإدانة أو البراءة، غير أنه يمكن إهدار هذا المبدأ إذا ثبت للمحكمة الجنائية الدولية أن إجراءات المحاكمة الوطنية قد اتخذت لحماية الشخص المعني بالمسؤولية أي أن المحاكمة كانت صورية أو أن هذه المحاكم لم تتخذ بشأنها القواعد الإجرائية القانونية المتعارف عليها والي يلتزم أن تتصف بالموضوعية والعدالة، خالد عكاب حسون العبيدي، مرجع سابق، ص 50.
(54) سالم الأوجلي، مرجع سابق، ص6.

جريمة تبييض الأموال بمقتضى الأمر رقم: 12-02 المؤرخ في: 13 فبراير 2012 الوقاية والمكافحة

أ.بن أعمارة صبرينة
المركز الجامعي لتامنغست

الملخص

تعتبر جريمة تبييض الأموال في مقدمة الجرائم المنظمة التي تسبب بدرجة قصوى فسادا ماليا وإداريا على مستوى الإدارات والمؤسسات الحكومية مما دفع بالمجتمع الدولي الى التصدي لها عن طريق تجريمها والاتفاق حول سبل مكافحتها مما انعكس على مستوى التشريعات الداخلية للدول كما هو عليه بالنسبة للجزائر التي جرمها المشرع منذ 2004 في قانون العقوبات ثم خصص لها قانونا خاصا في 2005 تعمم بالقانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي عدل بدوره بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011 وأخيرا بالأمر رقم 12-02 المؤرخ في 13 فيفري 2012 حيث استدرك المشرع الجزائري عدة نقائص ووضح الغموض واللبس الذي شاب قانون 06-01 المذكور. فما هي إذن تلك النقائص وكيف أزال ذلك الأمر رقم 12-02 الغموض؟

Résumé

L’infraction du blanchiment d’Argent se trouve à la tête des infractions organisées qui provoque des corruptions financières et administratives au sein des administrations et des entreprises Gouvernementales ,Chause qui a pousser la société internationale à la criminalisation, la pénalisation de ce crime et l’accord entre elles sur la lutte contre cette infraction . L’Algérie de sa part à contribuer dans la lutte contre le blanchiment d’argent depuis 2004 en la criminalisant dans la loi pénale Algérienne, puis en 2005, et à partir de la loi N° 06-01 datée du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, qui à été complétée par la loi N° 11-15 datée du 2 Aout 2011 et enfin par l’arrêt N° 12-02 datée du 13 Février 2012 qui à jouer un rôle dans la complémentarité et la clarté des dispositions contenue dans la loi N° 06-01 précédemment citée. Quelles sont alors les mesures et dispositions complémentaires prévues par l’arrêt N° 12-02 ?

¥

تعد ظاهرة تبيض الأموال مظهرا من مظاهر الجريمة المنظمة التي تتضمن بدورها على العموم الفساد المالي والإداري على مستوى الإدارات والمؤسسات الحكومية فنظرا لتزايد مخاطر تلك الظاهرة يوما بعد يوم سارع المجتمع الدولي إلى التصدي لها عن طريق أولا تجريمها ثم الإجماع على أساليب لمكافحتها مما انعكس مباشرة على مستوى التشريعات الداخلية للدول بفعل الشئ ذاته وبالبحث عن سبل للوقاية منها قبل مكافحتها عملا بالحكمة المعتمدة "الوقاية خير من العلاج".

فقد كانت الجزائر من بين دول العالم التي تصدت لتلك الظاهرة وقاية ومكافحة رغم تأخرها في وضع تشريع خاص بتلك الجريمة إلى غاية عام 2005م[1] إلا أنها جرمتها ضمن قانونها العقابي[2] قبل ذلك هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد صادقت على مجموعة من الاتفاقيات الدولية منذ التسعينات نذكر منها اتفاقية فينيا لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية المبرمة بتاريخ 20 ديسمبر 1988[3] والاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب الموقعة بتاريخ 22 أبريل 1998 بالقاهرة[4] ونذكر أيضا اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للوقاية ومكافحة الإرهاب التي انعقدت في الجزائر من 12 إلى 14 يوليو 1999[5]...الخ.

الجزائر لم تتأخر فقط في التصدي لجريمة تبييض الأموال بسن تشريع خاص بالوقاية منها ومكافحتها بل كان لقانون 05-01 عدة عقبات على المستوى العملي والتطبيقي من عدة جوانب ستكون موضع هذه الدراسة حيث تم استدراكها ومعالجتها بشكل أو بآخر في تعديل المشرع لذلك القانون ضمن الأمر رقم 12-02 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما فتكون بذلك الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة تتمثل في مدى معالجة المشرع الجزائر للنقائص والثغرات الواردة في قانون05-01 مقارنة بالأمر12-02.

وعليه؛ تكون الإجابة عن الإشكالية المطروحة بتحليلنا للمحاور الآتية:

المحور الأول: النطاق القانوني لفعل تبييض الأموال.

المحور الثاني: وضع سبل جديدة للوقاية من جريمة تبييض الأموال.

المحور الثالث: توسيع مجال الاستكشاف عن جريمة تبييض الأموال.

المحور الرابع: تأكيد التعاون الدولي لمكافحة جريمة تبييض الأموال.

المحور الخامس: تشديد العقوبات المقررة لجريمة تبييض الأموال.

المحور الأول: النطاق القانوني لفعل تبييض الأموال.

حصرت المادة 02 من القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما الأفعال التي تعتبر تبييضا للأموال في أربعة نقاط مرتكزة في ذلك على كل عملية تخص تحويل أو نقل أو إخفاء أو تغيير في مصدر أو مكان أو كيفية التصرف أو حركة أو اكتساب أو حيازة أو حتى استخدام الممتلكات مع شرط العلم بأنها عائدات إجرامية فيكون بذلك المشرع قد بنى جريمة تبييض الأموال على أي تصرف من التصرفات المذكورة في الفقرة أعلاه الواقعة على الممتلكات فقط فقصر بذلك تلك التصرفات على ممتلكات الشخص مما أدى إلى حصره لنطاق تكوين الجريمة إلا أنه استدرك ذلك لاحقا حيث عدل في الأمر رقم 12-02 محتوى نص المادة (2) من القانون رقم 05-01 فوضع محل مصطلح "الممتلكات" مصطلح "الأموال" الذي يعتبر أوسع وأشمل ولم يكتف بتغييره فقط بل تطرق لشرح مفهوم مصطلح" الأموال" في المادة (4) من الأمر 12-02 ليشمل إلى جانب الممتلكات أي كان نوعها كل الأموال المادية وغير المادية المنقولة وغير المنقولة والوثائق والسندات القانونية أي كان شكلها، تطرق المشرع الجزائري إلى تحديد مفهوم الخاضع لهذا القانون بمعنى المخاطبون بأحكام القانون رقم 05-01 في الفقرة الثانية من نص المادة الثانية من نص المادة (3)[6] منه دون تحديد لصفة هؤلاء الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الملزمين بالقيام بالإخطار بالشبهة فيكون بذلك اللبس والغموض يحيطان بنص المادة ويكون الجميع معنيا بذلك إلى أن صدر الأمر رقم 12-02 الذي حدد

صفة هؤلاء الخاضعين لالتزام الإخطار بالشبهة للهيئة المختصة من خلال نص المادة (4/3)[7] منه التي تعني كل من المؤسسات المالية وغير المالية وكذلك المهن غير المالية فلم يترك هذه المرة المشرع الأمر يسوده العموم والغموض بحيث إنه تم نص المادة (4) بفقرتين الفقرة (4) والفقرة (5) من الأمر رقم12-02 فصل فيهما معنى كل من المؤسسات المالية[8] والمؤسسات والمهن غير المالية[9] وأضاف مادتين هما نص المادة 4 مكرر والمادة 4 مكرر1كتفصيل وتعريف بالهيئة المتخصصة بإجراء الإخطار بالشبهة والمتمثلة في خلية معالجة الاستعلام المالي[10] بحيث أكد أنها هيئة مستقلة ذات سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالمالية تاركا تحديد مهامها وتنظيمها وسيرها للتنظيم (نص المادة 4 مكرر) من جانب ومن جانب آخر أثار المشرع في نص المادة4 مكرر 1 ضرورة أداء اليمين القانونية[11] من طرف كل أعضاء الهيئة المتخصصة (خلية الاستعلام المالي) والمستخدمين المؤهلون للاطلاع على المعلومات ذات الطابع السري وذلك أمام المجلس القضائي وقبل تنصيبهم.

المحور الثاني : وضع سبل جديدة للوقاية من جريمة تبيض الأموال

من خلال تفحص الفصل الثاني من الأمر رقم: 12-02 المعدل والمتمم للقانون 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها لا سيما المواد من 06 إلى 14 منه والمعنونة الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب يتبين بوضوح تكثيف المشرع الجزائري سبل الوقاية من تمويل الإرهاب وتبيض الأموال ايمانا منه دون شك أن الحل في التصدي لتلك الجريمة لا يكون فقط بالعلاج، بل يستحسن أن نتفادها قدر الإمكان وعليه؛ يمكن إدراج تلك السبل في النقاط الآتية:

1. تعديل المشرع لنص المادة 7 من القانون رقم: 05-01 بوضع مصطلح "الخاضعون" عوضا عن مصطلحات البنوك والمؤسسات المالية المشابهة الأخرى بحيث إنه ألزم المؤسسات المالية

والمؤسسات والمهن غير المالية بالوقاية والرقابة الأولية على تصرفات الزبائن (المعبر عنها بمصطلح الخاضعون في نص المادة 4 من الأمر رقم: 12-02 والمفصلة في المادة 3/4 منه)، فتكون رقابتهم وحرصهم على التأكد من هوية وعنوان الزبائن قبل أية عملية؛ فتح حساب، حفظ سندات أو قيم تأجير صندوق... الخ، وكذا التأكد من موضوع وطبيعة النشاط[12]

2. كما ألزم المشرع الخاضعين توفير منظومة مناسبة لتسيير المخاطر تكون قادرة على تحديد إذا ما كان الزبون المحتمل أو الزبون أو المستفيد الحقيقي شخصا معرضا سياسيا[13]مع قدرتها على اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتحديد أصل الأموال والحرص على ضمان مراقبة مشددة ومستمرة لعلاقة العمل[14].

3. أضاف المشرع إلى قائمة التصرفات والعمليات المشبوهة[15] حالة ما إذا كان مبلغ العملية يفوق حدا يتم تحديده عن طريق التنظيم فيلتزم الخاضعون عندها بايلاء العناية الخاصة والاستعلام عن مصدر الأموال ووجهتها وكذا محل العملية وهوية المتعاملين الاقتصاديين (عملا بنص المادة 6 من الأمر رقم 12-02).

4. كلف المشرع من خلال نص المادة 10 مكرر من الأمر رقم: 12-02 السلطات ذات صلاحيات الضبط أو الاشراف أو الرقابة التي يتبع لها الخاضعون بسن تنظيمات في مجال الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها وبمساعدة الخاضعين على احترام الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون.

وقد أولى المشرع تلك السلطات القيام لزومًا بنص المادة 10 مكرر 2 من الأمر رقم: 12-02 بعدة مهام في إطار الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، وتتمثل أساسا فيما يلي:

- السهر على أن تتوفر لدى الخاضعين برامج مناسبة لكشف عمليات تبيض الأموال والوقاية منها.
- مراقبة مدى احترام الخاضعين للواجبات المنصوص عليها في هذا القانون بما في ذلك عن طريق الرقابة في عين المكان.
- اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة وإعلام الهيئة المتخصصة بها.
- التعاون مع السلطات المختصة وتبادل المعلومات وإياها وتقديم العون في التحقيقات أو المتابعات.
- السهر على أن تعتمد وتطبق المؤسسات المالية وفروعها وشركاؤها التابعة بالخارج إجراءات مطابقة لهذا القانون حسبما تسمح بقوانين وتنظيمات البلد المضيف.
- تبليغ الهيئة المختصة دون تأخير بكل المعلومات المتعلقة بعمليات أو وقائع مشبوهة لها علاقة بتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب.
- مسك إحصائيات تتعلق بالإجراءات المتخذة والجزاءات التأديبية المسلطة في إطار تطبيق هذا القانون.

5. أكد المشرع الجزائري في المادة 10 مكرر 3 من الأمر رقم: 12-02[16] المتممة للمادة 10 من القانون رقم: 05-01 على الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ويكون بتطبيق كل من البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر للتنظيمات الي يتخذها مجلس النقد والقرض مادامت تخضع لرقابة اللجنة المصرفية.
6. أدرج المشرع المصالح المالية لبريد الجزائر من بين فئة الخاضعين إلى جانب كل من البنوك والمؤسسات المالية وفروعها لتخضع لرقابة منشئ بنك الجزائر المفوضون من قبل اللجنة المصرفية لما تلك الهيئة من أهمية في مجال حركة الأموال عملا بنص المادة 8 من الأمر رقم 12-02 المذكور.
7. جعل المشرع رفع التقرير بخصوص المصالح المالية لبريد الجزائر إلى السلطة الوصية في حالة إثبات عجز في إجراءتها الداخلية

الخاصة بالرقابة في مجال الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.[17]

المحور الثالث: توسيع مجال الاستكشاف عن جريمة تبيض الأموال

تطرق المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 12-02 المعدل والمتمم للقانون رقم: 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها إلى كل الهيئات والجهات الأمنية والقضائية التالية لعملية الكشف عن عمليات تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها وذلك من خلال سن مواد مكملة للمادة 15 من القانون 05-01 وهي على التوالي المادة 5 مكرر والمادة 5 مكرر 1 وذلك كما يلي:

- يتوجب على الهيئة المتخصصة تبليغ المعلومات المالية للسلطات الأمنية والقضائية عندما توجد مبررات الاشتباه في عمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.
- التعاون بين الهيئة المتخصصة والسلطات المختصة وتنسق أعمالها للإعداد وتنفيذ استراتيجيات وأعمال الوقاية من تبيض الأموال ومكافحتها.

وسع المشرع من جانب آخر من صلاحيات رئيس محكمة الجزائر بحيث يمكن له أن يأمر بتجميد أو حجز كل أو جزء من الأموال الي تكون ملكا للارهابين أو منظمات إرهابية أو الموجهة لهم وعائداتها لمدة شهر قابل للتجديد بناء على طلب الهيئة المتخصصة أو وكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر أو الهيئات الدولية المؤهلة[18] هذا بعد ما كان من حقه فقط تمديد أجل 72 ساعة لاعتراضه تنفيذ أية عملية بنكية لأي شخص طبيعي أو معنوي يقع عليه شبهات قوية لتبيض الأموال وذلك بعد استطلاع رأي وكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر[19].

ثم يأتي المشرع لنص المادة 19 من القانون رقم: 05-01 ويلخص كل الهيئات المعنية بواجب الإخطار بالشبهة في حالة الشك بقيام عملية تبيض الأموال في مصطلح واحد وهم الخاضعون والذي سبق التطرق

إليه في المحور الثاني من هذه الدراسة من خلال نص المادة 10 من الأمر 12-02

أما فيما يخص تكييف المشرع الجزائري للجريمة الأصلية فلم يحددها في تعديله للقانون 05-01 (نص المادة 20 منه) بحيث كان قد كيفها بأن تكون جناية أو جنحة لا سيما الجريمة المنظمة أو المتاجرة بالمخدرات أو المؤثرات العقلية أو يبدو أنها موجهة لتمويل الإرهاب[20]فقد ألزم كل هيئة متخصصة بالإبلاغ عن كل عملية تتعلق بأموال يشتبه أنها موجهة لتبيض الأموال عملا بنص المادة 10 من الأمر 12-02[21].

يفهم من نص المادة 4/10 من الأمر رقم: 12-02 السالف الذكر أن تعديل المشرع لنص المادة 21 من القانون رقم: 05-01 المذكور أنه قد وسع من الهيئات الرقابية والموكول لها التحقيق في مجال وجود أعمال أو عمليات يشتبه أنها متحصل عليها من جريمة أو يبدو أنها موجهة لتبيض الأموال وهي: المفتشية العامة للمالية وأملاك الدولة والخزينة العمومية وبنك الجزائر[22].

المحور الرابع: تأكيد التعاون الدولي لمكافحة جريمة تبييض الأموال

سمح المشرع الجزائري في إطار التعاون الدولي بأن تطلع الهيئة المتخصصة (هيئة الاستعلام المالي)[23] الجزائرية هيئات الدول الأخرى التي تمارس نفس المهام على المعلومات المتوفرة لديها فيما يخص تبييض الأموال شريطة مرعاة المعاملة بالمثل (مبدأ دولي) ويضيف شرط آخر في تعديله لنص المادة 25 من قانون 05-01 ضمن المادة 06/10 من الأمر رقم: 12-02 وهو عدم استعمال تلك المعلومات المقدمة لأغراض غير تلك المنصوص عليها في ذلك القانون[24]

وقد أضاف المشرع فقرة ثانية لنص المادة 25 من القانون رقم: 05-01 المذكور ضمن تعديله في الأمر رقم: 12-02 تتمثل في السماح لخلية لاستعلام المالي الحصول على معلومات من الخاضعين ومن السلطات المختصة بعد تلقي طلبات من هيئات الدول الأخرى التي تمارس

مهام مماثلة وهذا يدخل في إطار تعميق تبادل التعاون الدولي بين الجزائر وغيرها من الدول الأجنبية.

وسع أيضا المشرع الجزائري التعاون الدولي في المجال القضائي حيث أضاف إلى نص المادة (30) من القانون رقم: 05-01 في نص المادة 8/10 من الأمر رقم: 12-02 إمكانية حتى تجميد الأموال المبيضة أو الموجهة للتبييض ونتائجها والوسائل المستعملة في ارتكاب تلك الجريمة[25].

المحور الخامس : تشديد العقوبات المقررة لجريمة تبيض الأموال

تأكيدا لعملية الردع الجزائية من جهة ولخطورة جريمة تبييض الأموال من جهة أخرى قام المشرع الجزائري بتشديد كل العقوبات المقررة للتصرفات التي تدخل في إطار القيام أو المساهمة والتسهيل أو حتى المساعدة على تبيض الأموال وهذا من خلال نص المادة 10 من الأمر رقم: 12-02 المتعلق بالوقاية من جريمة تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها التي عدلت نص المواد 31-32-33 و34 من الأمر رقم: 05-01 المتضمن الوقاية من جريمتي تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

فقد تمثل تعديل المشرع الرامي إلى تشديد العقوبات المقررة لكل التصرفات المرتبطة بجريمة تبيض الأموال كما يلي:

يعاقب المشرع الجزائري كل من يقوم بدفع أو يقبل دفعا خرقا لنص المادة (6)[26] بغرامة تتراوح من 500000دج إلى 5000000دج عوضا من 50000دج إلى500000دج كما هو مقرر في القانون رقم 05-01 المذكور[27]

يعاقب المشرع أيضا كل خاضع يمتنع عمدا أو بسابق معرفة عن تحرير أو إرسالا لإخطار بالشبهة المنصوص عليه في القانون بغرامة من 1000000دج إلى 10000000دج دون الإخلال بعقوبات أشد وبأية عقوبة تأديبيةأخرى[28] وهذا عوضا عن غرامة من 100000 دج إلى 1000000 دج كما هو منصوص عليه في القانون رقم 05-01 المذكور[29]

يعاقب المشرع مسيري وأعوان الهيئات المالية الخاضعين للإخطار بالشبهة الذين أبلغوا عملا صاحب الأموال أو العمليات موضوع الإخطار بالشبهة بوجود هذا الإخطار أو أطلعوه على المعلومات حول النتائج التي تخصه بغرامة من 2000000 دج إلى 20000000 دج دون الإخلال بعقوبات أشد وبأية عقوبة تأديبية أخرى وذلك عوضا من الغرامة 200000 دج إلى 2000000 دج المقررة في القانون رقم: 05-01 المذكور سالفا(30)

عاقب المشرع أعوان البنوك الى جانب مسيري وأعوان المؤسسات المالية والمؤسسات والمهن غير مالية الذي يخالفون عمدا وبصفة متكررة تدابير الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب بغرامة من 10000000 دج إلى 50000000 دج دون الإخلال بعقوبات أشد وهذا عوضا عن قيمة الغرامات المقررة في القانون رقم: 05-01 وهي تتراوح من 50000 دج إلى 1000000 دج في الحالة الأولى ومن 1000000 دج إلى 5000000 دج في الحالة الثانية(31)

خَاتِمَة

بعد استحداث الديوان المركزي لقمع الفساد أعلنت الدولة الجزائرية حربا ضد الفساد بكل أشكاله فقد أمر رئيس الجمهورية كل من رئيس الحكومة السابق السيد أحمد أويحي وبنك الجزائر وجميع سلطات الضبط المعنية بالسهر على توخي الاحترام الدقيق للإجراءات التنظيمية المتعلقة بتبيض الأموال وتقديم كل المساعدة للخلية الوطنية المكلفة بالاستعلام المالي التابعة لوزارة المالية آنذاك كما دعى القضاة إلى تطبيق القانون بحذافيره.

أتى تعديل المشرع الجزائر لقانون تبييض الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2012 لصد تطور أساليب ارتكاب جريمة تبيض الأموال وتمويل الإرهاب لمواجهة التقنيات الجديدة التي بها يتم خرق المجرمين للأنظمة المصرفية وخصوصا مع تطور تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

لقد وسع قانون 2012 (الأمر رقم: 12-02) من صلاحيات خلية الاستعلام المالي في مجال الاستعلام وطلب المعلومات سواء كان ذلك على

المستوى الوطني أو على المستوى الدولي خصوصا بعد أن جعل منها بعد التعديل سلطة إدارية مستقلة (بعدما كانت مهيكلة على أنها سلطة عمومية) كما عزز القانون الجديد من التزامات سلطات الضبط المالي فيما يخص إجراءات التنظيمية ذات الصلة التي ينبغي لها اعتمادها ومتابعة مراعاتها من قبل المؤسسات المالية لهذه الإجراءات فضلا عن تعاونها مع الهيئات الوطنية المختصة بما في ذلك مجالي التقصي والمتابعة.

فيعتبر بذلك تعديل 2012 لقانون تبيض الأموال وتمويل الإرهاب خطوة إضافية في مسار مكافحة ومحاربة كل أشكال الإجرام من جهة وتطورا صارما للإطار القانوني لمواجهتها من جهة أخرى.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) القانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما.

(2) الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم لاسيما المواد 389 مكرر إلى 389 مكرر 7 من القانون 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل لقانون العقوبات الجزائري والذي أدرج قسما سادسا مكررا خاص بتبيض الأموال في الفصل الثالث الخاص بالجنايات والجنح ضد الأموال.

(3) التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 95-41 المؤرخ في: 28 يناير 1995

(4) المصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-413 المؤرخ في 7 ديسمبر 1998

(5) التي صادقت عليها الجزائر والتي تنص على ما يلي "الأموال" أي نوع من الممتلكات أو الأموال المادية وغير المادية لاسيما المنقولة وغير المنقولة التي يحصل عليها بأي وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة والوثائق أو السندات القانونية أي كان شكلها يعني ذلك الشكل مصلحة فيها يعني ذلك على الخصوص الائتمانات المصرفية والشيكات وشيكات السفر والحوالات والأسهم والأوراق المالية والسندات والكمبيالات وخطابات الاعتماد"

(6) التي جاء نصها كما يلي "خاضع" الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون الذين يجب عليهم القيام بالإخطار بالشبهة"

(7) التي تنص على أنه "الخاضعون" المؤسسات المالية والمؤسسات والمهن غير المالية الملزمة بالقيام بالإخطار بالشبهة"

(8) نص المادة 4/4 من الأمر رقم: (12-02) تنص على أنه "مؤسسة مالية: كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس الأغراض تجارية نشاطا أو أكثر من الأنشطة أو العمليات الآتية باسم أو لحساب الزبون:

1. تلقي الأموال والودائع الأخرى القابلة للاسترجاع.
2. القروض والسلفيات.
3. القرض الايجاري.
4. تحويل الأموال أو القيم.
5. إصدار وسائل الدفع وتسييرها.
6. منح الضمانات واكتساب الالتزامات.
7. التداول والتعامل في:

أ- وسائل السوق النقدية.
ب- سوق الصرف.
ت- وسائل عملات الصرف ونسب الفائدة والمؤشرات.
ث- القيم المنقولة.
ج- الاتجار بالسلع الآجلة التسليم.

8. المشاركة في إصدار قيم منقولة وتقديم خدمات مالية ملحقة
9. التسيير الفردي والجماعي للممتلكات.
10. حفظ القيم المنقولة نقدا أو سيولة وإدارتها لحساب الغير.
11. عمليات أخرى للاستثمار وإدارة الأموال أو النقود وتسييرها لحساب الغير.
12. اكتتاب وتوظيف تأمينات على الحياة ومواد استثمارية أخرى ذات صلة بالتأمين.
13. صرف النقود والعملات الأجنبية.

(9) تنص المادة 5/4 من الأمر رقم 12-02 على ما يلي المؤسسات والمهن غير المالية "كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطات غير تلك التي تمارسها المؤسسات المالية لاسيما منها المهن الحرة المنظمة وخصوص المحامين عندما يقومون بأعمال مالية لحساب موكليهم والموثقين والمحضرين القضائيين ومحافظين البيع بالمزايدة وخبراء المحاسبة ومحافظي الحسابات أو المحاسبين المعتمدين والسماسرة والوكلاء الجمركيين والوسطاء في عمليات البورصة والأعوان العقاريين ومقدمي الخدمات للشركات ووكلاء بيع السيارات والرهانات والألعاب وكذا تجار الأحجار والمعادن الثمينة والقطع الأثرية والتحف الفنية والأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يقوم في إطار مهامهم على الخصوص بالاستشارة أو إجراء عمليات يترتب عليها إبداع أو مبادلات أو توظيفات أو تحويلات أو أي حركة أخرى للأموال"

(10) بالرغم من أنه قد تم التعريف بها سابقا بمهامها وتشكيلتها وخصائصها بموجب المرسوم التنفيذي المنشئ لها الذي يحمل رقم 02-127 المؤرخ في 07 أبريل 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وعملها وتنظيمها.

(11) الذي تم النص عليه في المادة 4 مكرر 1 من الأمر رقم 12-02 كما يلي "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي أحسن قيام وأن أخلص في تأديتها وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكا شريفا".

(12) عملا بنص المادة 4 من الأمر رقم 12-02 المذكور سابقا.

وهو الذي عرفه المشرع في نص المادة من الأمر رقم: 12-02 بأنه:...الشخص أو الأشخاص الطبيعيون الذين يملكون أو يمارسون سيطرة فعلية في النهاية على الزبون أو الشخص الذي تتم العمليات نيابة عنه كما يتضمن أيضا الأشخاص الذين يمارسون سيطرة فعلية نهائية على شخص معنوي.

(13) وهو الذي تصدى المشرع لتعريفه ضمن نص المادة 2 من الأمر رقم: 12-02 بكونه:...كل أجنبي معين أو منتخب مارس أو يمارس في الجزائر أو في الخارج وظائف هامة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية...

(14) عملا بنص المادة 7 مكرر من الأمر رقم: 12-02 المذكور سابقا.

(15) وهي العمليات التي تتم في ظروف من التعقيد غير العادية أو غير المبررة أو تبدو أنها لا تستند إلى مبرر اقتصادي أو إلى محل مشروع كما نصت على ذلك المادة 6 من الأمر 12-02.

(16) والواردة في نص المادة 7 من الأمر 12-02 كتتميم لنص المادة 10 من الأمر 05-01 المتضمن الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها.

(17) طبقا لنص المادة 8 من الأمر رقم 12-02.

(18) طبقا لنص المادة 9 من الأمر رقم: 12-02 المذكور سابقا وذلك مع إعطاء حق الاعتراض عن هذا الأمر أمام الجهة نفسها التي أصدرته (رئيس محكمة الجزائر) في أجل يومين من تاريخ تبليغه.

(19) عملا بنص المادة 1/18 و 2 من القانون رقم: 05-01 المذكور

(20) فهو تكييف يستوجب إعادة استثمار عائدات الاتجار في المخدرات في مشروعات نظيفة بكافة صورها، انظر أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، دار هومة للنشر، الجزائر، 2002، ص385.

(21) فيتمثل هذا لا محال بتوسيع المشرع لفصل التبيض للأموال بمصطلح الجريمة التي تعني في قانون العقوبات الجزائري (الأمر رقم: 66-156 المؤرخ في: 08 جوان 1966) جناية أو جنحة أو حتى مخالفة فقد اعتبر المشرع الجزائري الجريمة الأولية جريمة عامة مهما كانت (جناية أو جنحة) تصلح أن تكون أرضية يستعمل الشخص عائداتها فيكون بذلك معرضا لمتابعة جزائية.

انظر في ذلك:

IFRACTION GENERAL DE BLANCHIMENT, Edition JURIS ClASSEUR, FASCICULE 10,1997,PAGE 02

(22) بعد ما اكتفى المشرع بذكر هيئتين فقط هما: مصالح الضرائب والجمارك في القانون رقم: 05-01 المتعلق بالوقاية من جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

(23) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 02-127 المؤرخ في: 7 أبريل 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وعملها وتنظيمها وهي هيئة مستقلة تعمل على التحقق من صحة الإخطارات الموجهة لها وتعالجها وتتحرى عنها إلى أن تثبتها أو تنفيها.

(24) أي الوقاية ومكافحة جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

(25) وهذا إضافة لطلبات التحقيق والإنابات القضائية وتسليم الأشخاص المطلوبين طبقا للقانون وكذا البحث والحجز ومصادرة الأموال المبيضة أو الموجهة للتبييض ونتاجها والوسائل المستعملة في ارتكاب هذه الجرائم (عملا بنص المادة 30 من القانون رقم: 05-01)

(26) والتي تنص على أنه "يجب أن يتم كل دفع يفوق مبلغا يتم تحديده عن طريق التنظيم بواسطة وسائل الدفع وعن طريق القنوات البنكية والمالية تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

عملا بنصها الوارد في القانون رقم: 05-01 المعدل والمتمم بالأمر رقم: 12-02 المتعلق بالوقاية من جريمة تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها.

(27) طبقا للمادة 11 و10 من الأمر رقم 12-02

(28) طبقا للمادة 11 و10 من الأمر رقم 12-02

(29) طبقا للمادة 11 و10 من الأمر رقم 12-02

(30) عملا بنص المادة 10 من الأمر رقم 12-02

(31) عملا بنص المادة 10 من الأمر رقم 12-02

العلاقة القانونية بين جريمة تبييض الأموال وجريمة تمويل الإرهاب

أ.دليلة جلايلة
جامعة المدية

الملخص

فرضت مشكلة الإرهاب وتبييض الأموال ظلالها على المجتمع الدولي بقوة بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 حيث تزايد الاهتمام بمكافحة تبييض الأموال خصوصا ما يتعلق منها بتمويل الإرهاب، بحيث أصبح تبييض الأموال وتمويل الإرهاب يشكل مشكلة عالمية الملامح والأبعاد تجاوزت الحدود الوطنية إلى عبور القارات والمحيطات، خصوصا في خضم التطور السريع في وسائل النقل والاتصالات والتكنولوجيا والانفجار المعلوماتي، وغياب الهيئات الرقابية التي تنظم وتضبط هذه العمليات اللاشرعية، وهذا ما دعا إلى تضافر الجهود بين سائر الهيئات والمنظمات الدولية لوضع حد لهذه الظاهرة والحيلولة دون تفشيها وتوسع رقعتها.

Résumé:

Le problème du terrorisme et du blanchiment d'argent a jeté, en force, son ombre sur la communauté internationale après les événements du 11 septembre 2001 et on a donné d'avantage d'importance à la lutte contre le blanchiment d'argent et surtout ce qui consiste le financement du terrorisme qui sont devenus un problème international ayant un aspect et des dimensions transnationaux suite au développement vertigineux des moyens de transport et de communication, de la technologie, du boom informatique et l'absence d'institution de contrôle et de régulation de ces opérations illicites qui ne peuvent se faire que dans le cas où il y aurait conjugaison des efforts de toutes les institutions et toutes les organisation internationales dans le but de mettre un terme à ce fléau, d'éviter sa propagation et l'élargissement de son champ.



تعد ظاهرة الإرهاب من أهم سمات العصر الراهن سواء كان إرهابا فرديا أو إرهابا منظما، أو إرهاب دولة، ولا يقوم الإرهاب فقط على ظاهرة العنف المادي من قتل وتخريب وتدمير، بل يمتد إلى صور أخرى من الإرهاب الإقتصادي والإجتماعي والنفسي، بحيث يجعل إنسان اليوم يعيش

حالة من إنعدام الأمن والأزمات التي تنغص عليه حياته وتهدد وجوده، فأصبح يعاني من حالة من القلق والخوف والرعب من المستقبل المجهول الذي ينتظره تحت ما يسمى بمحاربة الإرهاب.

لهذا بدأت أكثر الدول تعد العدة وتتخذ كل الوسائل المتاحة لمواجهة كل حالات وأنواع الإرهاب الداخلي والخارجي، ومن أبرزها الوسائل القانونية، حتى إن دول العالم تنادت على المستوى الدولي والإقليمي من أجل التعاون لإتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الإرهاب من خلال الإتفاقيات والإعلانات وفتح الحدود وتخفيف منابع التمويل وغيرها[1]، وهذا الأخير يعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى إستفحال ظاهرة الإرهاب، فتعقب مصادر تمويل الإرهاب يمثل أداة حيوية وفعالة سواء في توجيه رد الفعل على الهجمات الإرهابية أو منع هجمات مستقبلية.

وباعتبار جريمة تبييض الأموال أهم المصادر التمويلية للجرائم الإرهابية فقد استأثرت اهتماما متزايد من مختلف السلطات السياسية في مختلف بلدان العالم خصوصا العالم الصناعي لإرتباط هذا النشاط بالجريمة المنَظمة بصورة عامة، وما انعكس عليها في تمويل الإرهاب وتغذية جذوره إلى درجة أن العديد من الدول العربية والغربية أصبحت تربط مابين جريمة تبييض الأموال وجريمة تمويل الإرهاب في العديد من النصوص القانونية وهذا يدفعنا إلى طرح الإشكال الآتي، ما هي طبيعة العلاقة بين الجريمتين؟ وعليه؛ ولتحديد العلاقة بين الجريمتين لابد أولا التعريف بجريمة تبييض الأموال وكذلك جريمة تمويل الإرهاب وهذا في المواثيق الدولية والتشريعات المقارنة.

المطلب الأول: مفهوم جريمة تبييض الأموال

لا يوجد تعريف موحد لتبييض الأموال، وذلك لتعدد وجهات النظر والزوايا التي عولجت منها، حيث يمكننا إجراء عدة تعريفات لعملية التبييض من خلال تقسيمها إلى تعريفات فقهية مقدمة من طرف

متخصصين باحثين في ميدان القانون الجنائي والمصرفي وتعريفات قانونية مستخلصة من مختلف النصوص القانونية في هذا الشأن[2]

أولا: المفهوم الفقهي لتبييض الأموال

يمكن رد التعريفات التي طرحت على صعيد الفقه الإقتصادي والقانوني بشأن بيان معنى تبييض الأموال إلى طوائف ثلاث:

الطائفة الأولى: وهي التي جعلت من فعل الإخفاء الذي يتضمنه معنى تبييض الأموال، منصبا على مصدر الأموال غير المشروعة، لذلك عرفت عملية تبييض الأموال بأنها: "تحويل أو نقل الأموال التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة أو المتهربة من الإلتزامات القانونية إلى أشكال أخرى من أشكال الإحتفاظ بالثروة للتغطية على مصادرها والتجهيل بها".[3] ويذهب أحد فقهاء القانون إلى القول بأن تبييض الأموال :"كل عملية من شأنها إخفاء المصدر غير المشروع الذي اكتسبت منه الأموال"[4]

الطائفة الثانية: جعلت من فعل الإخفاء منصبا على حقيقة الأموال غير المشروعة، لذا؛ عرف تبييض الأموال بأنه:"إخفاء حقيقة الأموال المستمدة من طريق غير مشروع عن طريق القيام بتصديرها أو إيداعها أو توظيفها أو استثمارها في أنشطة مشروعة للإفلات بها من الضبط والمصادرة وإظهارها كما لو كانت مستمدة من مصادر مشروعة، وسواء أكان الإيداع أو التمويه أو النقل أو التحويل أو التوظيف أو الإستثمار قد تم في دول متقدمة أم في دول نامية"[5].

الطائفة الثالثة: جعلت فعل الإخفاء منصبا على مصدر الأموال غير المشروعة، وكذلك على حقيقة الأموال موضوع التبييض، إذ يذهب خبراء التدريب ببرنامج الأمم المتحدة الدولي لمكافحة المخدرات إلى القول بأن: "تبييض الأموال عملية يلجأ إليها من يتعاطى الإتجار غير المشروع بالعقاقير المخدرة لإخفاء وجود دخل أو لإخفاء مصدره غير المشروع أو إستخدام الدخل ليجعله يبدو وكأنه مشروع وهو بعبارة أبسط التصرف في النقود بطريقة تخفي مصدرها وأصلها الحقيقي"[6].

وفي تقديرنا، فإننا ننظم إلى الطائفة الثالثة معرفين تبييض الأموال بأنه: "مجموعة العمليات المالية المتداخلة التي تتم داخل الدولة أو خارجها لإخفاء حقيقة الأموال أو طمس مصدرها غير المشروع وإظهارها في صورة أموال متحصلة من مصدر مشروع".

ثانيا: التعريف التشريعي

التعريف التشريعي أو القانوني لتبييض الأموال نجده بشكل عام في النصوص الصادرة عن المنظمات الدولية، سواء ذات الصبغة العالمية مثل الأمم المتحدة أو الجهوية مثل المجلس الأوروبي أو التكتلات مثل الإتحاد الأوروبي، كما نجده في تشريعات بعض الدول المعنية بمكافحة جريمة تبييض الأموال.

ولتحديد التعريف القانوني لجريمة تبييض الأموال سوف نتطرق أولا إلى مفهومها في الإتفاقيات والمنظمات والهيئات الدولية، وكذلك في بعض التشريعات الوطنية.

1- تعاريف الإتفاقيات والمنظمات والهيئات الدولية

تعريف إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية 1988م:

تعتبر المصدر الأول للتعريف القانوني لتبييض الأموال على الرغم من أنها لم تستخدم المصطلح بصورة مباشرة في أي من مؤادها، بل استخدمت الوصف اللفظي للفعل المادي لهذه الجريمة، والمستمد من المواد الأولى والثالثة من الإتفاقية نفسها حيث نصت المادة الأولى على:

"يقصد بتعبير الأموال أيا كان نوعها مادية كانت أو غير مادية، منقولة أو ثابتة ملموسة أو غير ملموسة المستندات القانونية أو الصكوك التي تثبت تلك الأموال أو أي حق متعلق بها"[7]

وبالنظر إلى هذا التعريف نجد أنه مفرط في التضييق حيث اقتصر على الأموال غير المشروعة المتأتية من جرائم الإتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، ومن ناحية ثانية فإن تعريف تبييض الأموال في إتفاقية فيينا يتسع لمعاقبة أي شخص يرتكب أفعال تبييض

الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات، سواء كان قد ساهم في الجريمة الأصلية التي تحصل منها على المال أم لا، ما دام وقت ارتكاب فعل تبييض كان عالما بالمصدر الإجرامي لتلك الأموال.

ب- تعريف المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الأنتربول):

بحيث عرفت هذه المنظمة الدولية تبييض الأموال بأنها :"تشمل كل عمل يهدف إلى التكتم أو التستر على طبيعة الأرصدة المكتسبة بصورة غير شرعية، بحيث يبدو وأنها قد جاءت من مصدر مشروع[8]

ج- تعريف تبييض الأموال في اتفاقية المجلس الأوروبي لعام 1990 بستراسبورج:

عرف هذا الأخير عملية تبييض الأموال بأنها :"تغيير شكل المال من حالة إلى أخرى أو توظيفه أو تحويله أو نقله مع العلم بأنه مستمد من نشاط إجرامي أو من فعل يعد مساهما في هذا النشاط وذلك بغرض إخفائه أو تمويه حقيقة أصله غير المشروع أو مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب النشاط الإجرامي لتجنب النتائج القانونية لفعله"[9]

2- التعاريف الواردة في التشريعات الوطنية:

سوف نتعرض لتعريف تبييض الأموال وفقا للتشريع الجزائري وكذا المصري والفرنسي.

عرف المشرع الجزائري جريمة تبييض الأموال في الأمر رقم: 02/12 وذلك على النحو التالي:

يعتبر تبييضا للأموال:

أ- تحويل الأموال أو نقلها مع علم الفاعل بأنها عائدات مباشرة أو غير مباشرة من جريمة بغرض إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الأموال أو مساعدة أي شخص متورط في إرتكاب الجريمة الأصلية التي تحصلت منها هذه الأموال على الإفلات من الآثار القانونية لأفعاله.

ب- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للأموال أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها مع علم الفاعل أنها عائدات إجرامية.

ج- اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها مع علم الشخص القائم بذلك وقت تلقيها بأنها تشكل عائدات إجرامية.

د- المشاركة في ارتكاب أي من الجرائم المقررة وفقا لهذه المادة أو التواطؤ أو التآمر على ارتكابها ومحاولة ارتكابها والمساعدة والتحريض على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه[10]

ب - تعريف المشرع المصري:

عرف المشرع المصري تبييض الأموال في المادة الأولى فقرة (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال رقم: 80 لسنة 2002 بأنه :"كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيه أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو إستثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون، مع العلم بذلك متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من إرتكب الجريمة المتحصل منها المال[11]

ج - تعريف المشرع الفرنسي:

نص المشرع الفرنسي على جريمة تبييض الأموال في المادة 324 فقرة 1 و2 من قانون العقوبات الفرنسي الجديد المضافة إلى قانون 392/96 الصادر في 13 ماي 1996 بقوله :"تبييض الأموال هو تسهيل التبرير الكاذب بأي طريقة كانت لمصدر أموال أو دخول لمرتكب جناية أو جنحة حققت له ربحا مباشرا أو غير مباشر[12]

المطلب الثاني: مفهوم تمويل الإرهاب

أ: تمويل الإرهاب في الصكوك القانونية الدولية: لا تزال ظاهرة تمويل الإرهاب تثير جدلا عالميا واسعا لما يمثله من خطورة في دوام الإرهاب واستمراره حيث إن قوة الإرهاب ترجع لحد كبير إلى قدرته المالية، الأمر الذي دفع بالمجتمع الدولي إلى عقد العديد من الإتفاقيات وصدور مجموعة من القررات لمواجهة هذه الظاهرة بشكل جاد ونذكر منها.

1 - تعريف الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب.

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الرابعة والخمسين بقرارها رقم 109/54 الصادر بتاريخ: 1999/12/06 مشروع إتفاقية دولية لقمع تمويل الإرهاب التي أعدتها اللجنة السادسة، وقد دخلت حيز التنفيذ في 2002/04/10،[13]، فجرمت العائدات المتأتية من ارتكاب جريمة تمويل الإرهاب، ويقصد بالعائدات حسب المادة الأولى من الإتفاقية الأموال التي تنشأ أو تحصل بصفة مباشرة أو غير مباشرة من إرتكاب جريمة من جرائم تمويل الإرهاب بمفهوم الإتفاقية[14]

نشير إلا أن هذه الإتفاقية لا تتعلق بإرتكاب الأعمال الإرهابية بالمعنى الدقيق، وإنما تتعلق بتمويل الخلايا والعمليات الإرهابية.

أشارت ديباجة هذه الإتفاقية على أن هناك علاقة بين إتقان الجماعات الإرهابية، مقدرتها على التدمير وقدرتها الإقتصادية واعتبرت التمويل في ذاته بمثابة إرهاب لأنه يوفر الدعم للإرهابيين لإرتكاب أعمالهم، لأنها تعتمد إلى حد كبير على القدرة المالية للجماعات الإرهابية حتى تغطي نفقاتها التنظيمية وعملياتها الإرهابية.

كما تشير الدول الأطراف في هذه الإتفاقية إلى الفقرة الثالثة من قرار الجمعية العامة 210/51 المؤرخ في: 17 ديسمبر 1996 التي طلبت فيها الجمعية العامة من جميع الدول إتخاذ خطوات بالوسائل الداخلية الملائمة لمنع تمويل الإرهابيين والمنظمات الإرهابية والحيلولة دون هذا التمويل، سواء كان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمات ذات أهداف خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو تدعي ذلك، أو تعمل في أنشطة

غير مشروعة مثل الإتجار غير المشروع في الأسلحة والمخدرات وإبتزاز الأموال، بما في ذلك استغلال الأشخاص لأغراض تمويل الأنشطة الإرهابية.

وبهذا؛ يعد الإرهاب مصدر قلق شديد للمجتمع الدولي بأسره، وأن خطورة الإرهاب الدولي تتوقف على التمويل الذي يمكن أن يحصل عليه الإرهابيون وأن الصكوك القانونية متعددة الأطراف القائمة لا تعالج تمويل الإرهاب صراحة.

فقد تضمنت المادة 02 الفقرة الأولى من هذه الإتفاقيةٍ تعريفا لتمويل الإرهاب بحيث جاء نصها كما يلي: (يرتكب جريمة بمفهوم هذه الإتفاقية كل شخص يقوم بأية وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة بشكل غير مشروع وبإرادته، بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها وهو يعلم أنها ستستخدم كليا أو جزئيا للقيام:

(أ) بعمل يشكل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق وبالتعريف المحدد في هذه المعاهدات.

(ب) بأي عمل أخر يهدف إلى تسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر أو إصابته بجروح بدنية جسيمة، عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح، عندما يكون غرض هذا العمل بحكم طبيعته أو في سياقه، موجها لترويع السكان أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الإمتناع عن القيام به[(15)]

والملاحظ أن مفهوم تمويل الإرهاب في هذه الإتفاقية جاء موسعا فلم تقيد الإتفاقية تقديم الأموال بنية استخدامها في أعمال إرهابية، بل وسعت مدلوله إلى مجرد جمع الأموال من أجل تحقيق هذا الغرض ويستوى لوقوع هذا السلوك الإجرامي أن يتم تقديم الأموال أو جمعها بأي وسيلة.

أما المادة الخامسة (05) من هذه الاتفاقية تناولت إمكانية قيام أي كيان اعتباري بإرتكاب الجريمة المنصوص عليها، وطالبت بإتخاذ التدابير القانونية اللازمة لتحديد مسؤولية هذا النوع من الكيانات جنائيا أو

مدنيا أو إداريا، دون المساس بالمسؤولية الجنائية للأفراد مرتكبي هذه الجرائم.

حيث يستوي أن يصدر التمويل من أشخاص طبيعيين أو معنويين، فقد ثبت أن الشبكات الإرهابية تستثمر أموالها عبر جمعيات وشركات وبالتالي ألزمت هذه المادة الدول بإتخاذ التدابير اللازمة لإنعقاد المسؤولية للأشخاص المعنوية عن جرائم تمويل الإرهاب المرتكبة بواسطة المسؤول عن إدارتها أو رقابتها.

وما يجب التنويه إليه هو أنه لا يوجد تعريف متفق عليه دوليا لمفهوم الإرهاب، وبالتالي فإن الدول التي صادقت على هذه الإتفاقية فهي تجرم أفعال تمويل الإرهاب وفقا للتعريف الوارد في قوانينها الداخلية.

2- تعريف مجموعة العمل المالي المعنية بالتدابير المالية لمكافحة تبييض الأموال GAFI.

بناءً على رغبة مجموعة الدول السبع (G7) (الولايات المتحدة الأمريكية، انجلترا، فرنسا إيطاليا، اليابان، ألمانيا وكندا) والتي أصبحت مجموعة الدول الثمانية (G8) بعد انضمام روسيا إليها، من أجل دفع مجموعة العمل المالي (GAFI-FATF) لتوظيف خبرتها في مجال تبييض الأموال لمحاربة تمويل الإرهاب، عقدت في تاريخ 29 و30 سبتمبر 2001 اجتماعا في واشنطن حضره 300 خبير مالي واقتصادي وقانوني، يمثلون الدول 29 الأعضاء فيها وأصدرت لائحة بثمانية معايير هي:

- الانضمام إلى المعاهدات وتطبيق القرارات الدولية ذات الصلة.
- تجريم الإرهاب وتبييض الأموال المرتبط به.
- تجميد أموال الإرهابيين ومصادرتها، ومصادرة الأموال المبيضة.
- الإبلاغ عن العمليات المشبوهة إلى السلطات المختصة.
- التعاون بين الدول في مجال مكافحة الإرهاب وتبييض الأموال.
- تحويل الأموال البديلة التي تملك الإجازة المطلوبة.
- تضمين التحويلات الإلكترونية المعلومات الكافية عن طالب التحويل.

- الرقابة على الهيئات التي لا تبتغي الربح للحيلولة دون حيازة أو مشاركة المجرمين موقع نفوذ هذه الهيئات[16]

وقد تبين للخبراء في مجموعة العمل المالي (GAFI-FATF) أن الطرق والوسائل التي تستعملها الجماعات الإرهابية لتبييض الأموال هي بشكل عام الطرق نفسها التي تستعملها الجماعات الإجرامية.

كما لاحظ الخبراء أنه من العلامات الفارقة في تمويل الإرهاب والتي يصعب كشفها هو ما يتعلق بطبيعة وحجم العمليات الإرهابية، إذ إن القيام بعمل إرهابي لا يتطلب مبالغ ضخمة إضافة إلى أن العمليات المرتبطة به غير معقدة[17]، وهذا على خلاف عمليات تبييض الأموال التي تتسم بالتعقيد الشديد بغرض إخفاء مصدر تلك الأموال أو الجهة النهائية المستفيدة منها.

ومن أجل ذلك تكون تلك العمليات في أغلب الأحوال عمليات نقل سريع للأموال فيما بين الحسابات المختلفة أو عبر الحدود الوطنية، ومن خلال استبدال العديد من العملات أو من خلال دمج تلك الأموال في أصول مادية أو معنوية ثابتة أو منقولة سواء بالبيع أو الشراء، وغالبا ما تكون قيمة تلك الأموال المبيضة كبيرة، وعلى النقيض من ذلك تتسم معظم عمليات تمويل الإرهاب بالبساطة الشديدة[18]

ب ـ تعريف تمويل الإرهاب في التشريعات المقارنة

كان من الطبيعي أن تلجأ الدول التي عانت من ويلات الإرهاب إلى مواجهة مختلف صور التعاون والدعم المادي للإرهاب مستخدمة في ذلك الوسائل القانونية التي تلعب دورا أساسيا في هذا المجال ومن بين هذه الدول التشريع الجزائري والمصري والفرنسي، بحيث سنستعرض أهم ما تضمنته هذه التشريعات في مجال مكافحة تمويل الإرهاب.

-تمويل الإرهاب في التشريع الجزائري:

الجزائر وإلى غاية 1991 عاشت بعيدة عن هذه الظاهرة، ولكن بحلول 1992 ظهر الإرهاب وبأبشع صوره، مما جعل السلطة الجزائرية تسن المرسوم التشريعي رقم: 03\92 المؤرخ في: 1992/12/30 المتعلق

بمكافحة الإرهاب وهو المرسوم الذي ألغي بموجب الأمر رقم: 10/95 المؤرخ في 1995/02/23 بعدما أدمجت مجمل أحكامه في قانون العقوبات المواد 87 مكرر إلى 87 مكرر 09 قانون العقوبات.

فقد نصت المادة 87 مكرر على مايلى ": يعتبر فعلا إرهابيا أو تخريبيا في مفهوم هذا الأمر كل فعل يستهدف أمن الدولة والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقرار المؤسسات وسيرها العادى عن طريق أي عمل غرضه ما يأتى: بث الرعب في أوساط السكان، وخلق جو انعدام الأمن من خلال الإعتداء المعنوي أو الجسدي على الأشخاص أو تعريض حياتهم للخطر...الخ" كما نصت المادة 87 مكرر 4 من قانون العقوبات الجزائري على:

يعاقب بالسجن المؤقت من 05 سنوات إلى 10 سنوات وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج كل من يشيد بالأفعال المذكورة في المادة 87 مكرر أعلاه أو يموله بأي وسيلة كانت.

وبسبب إدراك المشرع الجزائري للعلاقة الوطيدة بين جريمة تبييض الأموال والجرائم الإرهابية أو بمعنى أدق جريمة تمويل الإرهاب، فقد جمع بينهما في العديد من النصوص القانونية بإعتبار أن جريمة تمويل الإرهاب تعتبر مصدرا من مصادر جريمة تبييض الأموال، وكان آخر هذه القوانين الأمر رقم 12ـ02(19) المؤرخ في 13 فبراير 2012 المعدل والمتمم للقانون رقم: 05 ـ 01 المؤرخ في: 06 فبراير 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما.

بحيث عرف في المادة الثانية منه كل من جريمة تبييض الأموال [سبق التعرض لها في المطلب الأول] وجريمة تمويل الإرهاب، بحيث جاء فيها مايلي: "يعتبر تمويلا للإرهاب في مفهموم هذا القانون، ويعاقب عليه بالعقوبات المقررة في المادة 87 مكرر 4 من قانون العقوبات، أي فعل يقوم به كل شخص أو منظمة إرهابية بأي وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع، وبإرادة الفاعل من خلال تقديم أو جمع الأموال بنية استخدامها شخصيا أو من طرف إرهابي أو منظمة

إرهابية كليا أو جزئيا، من أجل ارتكاب الجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية المنصوص والمعاقب عليها في التشريع المعمول به.

وتعتبر الجريمة مرتكبة سواء تم أو لم يتم إرتكاب الفعل الإرهابي وسواء تم إستخدام هذه الأموال أو لم يتم إستخدامها لإرتكابه . يعد تمويل الإرهاب فعلا إرهابيا"[(20)]

ونلحظ أن المشرع الجزائري قد أدرج تعريف جريمة تمويل الإرهاب مباشرة بعد تعريفه جريمة تبييض الأموال، وذلك في المادة نفسها من الأمر المذكور، ثم بعد ذلك أعطى تعريفا لمصطلح أموال ليعطى بعده مباشرة تعريف لكلمة الإرهابي والمنظمة الإرهابية بقوله: "الإرهابي أي شخص يرتكب أو يحاول ارتكاب أفعال إرهابية بأي وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع وبإرادة الفاعل".

- يساهم كشريك في أفعال إرهابية.
- ينظم أو يأمر أشخاصا آخرين بإرتكاب أفعال إرهابية.
- يشارك في قيام مجموعة من الأشخاص تعمل بقصد مشترك بإرتكاب أفعال إرهابية، وتكون هذه المشاركة بهدف تنفيذ نشاط إرهابي مع العلم بنوايا المجموعة بإرتكاب الفعل الإرهابي.

أما "المنظمة الإرهابية" كل مجموعة إرهابية ترتكب أو تحاول إرتكاب أفعال إرهابية بأي وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع وبإرادة الفاعلين.

- المساهمة كشركاء في أفعال إرهابية.
- تنظم أو تأمر أشخاصا آخرين بإرتكاب أفعال إرهابية.
- تشارك في قيام مجموعة من الأشخاص تعمل بقصد مشترك بإرتكاب أفعال إرهابية، وتكون هذه المشاركة بهدف تنفيذ نشاط إرهابي مع العلم بنوايا المجموعة بإرتكاب الفعل الإرهابي[(21)]"

كما نص الأمر نفسه في مادته التاسعة على أنه يمكن لرئيس محكمة الجزائر أن يأمر بتجميد أو حجز كل أو جزء من الأموال التي تكون ملكا لإرهابيين أو منظمات إرهابية أو الموجهة لهم وعائداتها، لمدة

شهر قابل للتجديد، بناء على طلب الهيئة المختصة أو وكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر والهيئات الدولية المؤهلة، غير أن هذا الأمر يكون قابلا للإعتراض أمام نفس الجهة التي أصدرته في أجل يومين (2) من تاريخ تبليغه[22]، وهذا ما يؤكد اقتناع المشرع الجزائري بوجود ارتباط وثيق بين كل من جريمة تبييض الأموال وجريمة تمويل الإرهاب.

-تمويل الإرهاب في التشريع المصري

لم يتضمن تشريع غسل الأموال المصري تعريفا لجريمة تمويل الإرهاب، إلا أن المشرع المصري لم يغفل عنها بل أورد جريمتي الإرهاب و تمويل الإرهاب ضمن الجرائم الأصلية المنصوص عليها في المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الأموال رقم: 80 لسنة 2002 المستبدل بقانون رقم: 181 لسنة 2008 فقد تضمن النص على حضر تبييض الأموال المتحصلة من جرائم الإرهاب وجرائم تمويل الإرهاب، إلا أن هذا النص يقتصر تطبيقه على جرائم تبييض الأموال.

ونظرا لدور مصر البارز في مكافحة الإرهاب الدولي فقد كانت من الدول السبّاقة التي صادقت على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب بمقتضى القرار الجمهوري رقم: 246 لسنة 2004.

كما قامت مصر بوضع باب خاص بالإرهاب تحت عنوان (الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل) في قانون العقوبات المصري.

وهكذا لم يتخلف المشرع المصري عن الركب فجاء القانون رقم: 97 لسنة 1992 بتعديل بعض أحكام قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية كما أنشأ محاكم أمن الدولة، كما تضمن نصوصا قانونية تستهدف تجريم كافة صور وأشكال الدعم المادي للإرهاب.

وقد جرم قانون العقوبات المصري في مادته 86 مكرر، 86 مكرر(أ) تمويل الإرهاب على نحو يتفق مع أحكام الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، آخذا في الإعتبار الإعلان التفسيري لنص المادة 02 من الاتفاقية، بحيث تنص الفقرة الأولى من المادة 86 مكرر على: (...ويعاقب بالسجن

المشدد كل من تولى زعامة أو قيادة ما فيها أو أمدها بمعونات مادية أو مالية مع علمه بالغرض الذي تدعو إليه)[23]

وبالتالي يتطلب الوجود القانوني لهذه الجريمة أن يكون وجودا ماديا وحقيقيا لجمعية أو غيرها من أشكال التنظيمات غير المشروعة المنصوص عليها في المادة 86 مكرر أي أن يكون التنظيم قد تم إنشاؤه أو تأسيسه، ويعد وجود التنظيم غير المشروع ركنا مفترضا في هذه الجريمة، فيعد مرتكبا للسلوك المجرم من يعير المال المنقول إلى التنظيم أو يسمح له باستعماله في تحقيق أغراضه.

ونخلص بالقول بأن تمويل الجماعات الإرهابية هي تلك الأعمال التي من شأنها تسهيل حصول الإرهابيين على مبالغ مالية أو وسائل مادية كالأسلحة والذخائر والأجهزة الحديثة التي تشجعهم على إرتكاب جرائمهم، وهذا يتفق مع ما يعتمد عليه الإرهابيون اليوم من دعم خارجي أو داخلي من بعض العناصر التي لا تريد لهذا المجتمع أمنا أو إستقرارا، دون أن تتوافر لديها النية في الإشتراك المباشر في ارتكاب تلك الجرائم، كما يجب أن يكون الهدف من التمويل هو ارتكاب إحدى الجرائم[24]

- تمويل الإرهاب في التشريع الفرنسي.

عرفت فرنسا منذ أوائل الثمانينات موجات إرهابية بدأت بحادث قطار بباريس 22مارس1982 مستهدفا مصالحها السياسية والإقتصادية، ثم في سنة 1993 أدت سياسة فرنسا في دعم السياسة الجزائرية تجاه الإسلاميين إلى جعلها هدفا لهجمات تنظيم القاعدة.

وبعد أحداث 11 سبتمبر 2001 وبالتحديد في: 12 سبتمبر 2001 بدء مكتب الإدعاء العام بباريس بتحقيقات أولية للبحث في فرنسا عن إمكان وجود شركاء في الأحداث الإرهابية التي وقعت في الولايات المتحدة الأمريكية.

إن قانون مكافحة الإرهاب الفرنسي La loi Antiterrorisme لسنة 1986 كان يسمح بمتابعة أي شخص يقوم بتمويل الجماعات الإرهابية على أساس صورة من صور الإشتراك في الأعمال الإرهابية.

إلا أنه حاليا الوضع في فرنسا يشير إلى إرتفاع عدد النصوص التشريعية والتنظيمية التي تتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب، ويرجع الفضل إلى التوجيهات الصادرة من المجلس الأوروبي والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، ومن أبرز النصوص نجد مثلا المرسوم رقم: 875-2001 الصادر في 2001/09/25، صدر هذا المرسوم بمقتضى التوجيه الأوروبي رقم 2000/383، عمل هذا المرسوم على العناية الخاصة بحركة رؤوس الأموال التي تستخدم في تمويل الإرهاب، فنظم العلاقات المالية مع بعض الأشخاص أو الشركات، كما اهتمت وزارة الاقتصاد بأي صفقة تبادل في حركة رأس المال، أيا كانت طبيعتها تتم بين فرنسي وأجنبي، أو كانت تنفذ لحساب أشخاص أو شركات أو منظمات أجنبية، وكذلك الاستثمارات التي تتم في فرنسا ودول أجنبية[25]

كما أضاف المشرع الفرنسي إلى قانون العقوبات بشأن تمويل الإرهاب المادة 421-2-2 بموجب القانون رقم: 2001/1062 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2001، التي تنص على مايلي: "تقع جريمة تمويل الإرهاب بتقديم أو جمع أو إدارة نقود أو أصول أو أموال أي كانت أو بتقديم إرشادات لبلوغ هذه الغاية بنية إستخدام هذه النقود أو الأصول أو الأموال مع العلم بأنها ستستخدم كليا أو جزئيا في ارتكاب أي من الأعمال الإرهابية المنصوص عليها في هذا الفصل ولو لم يرتكب هذا العمل من الناحية الفعلية"[26]

وبهذا ضمن المشرع الفرنسي نصا يستهدف مواجهة الدعم المادي والمالي للإرهاب، فتناول جريمة تمويل الإرهاب من جميع الجوانب، حيث يظهر بوضوح من نص هذه المادة كل من السلوك المكون للركن المادي للجريمة وركنها المعنوي.

والملاحظ أن موقف المشرع الفرنسي كان دقيقا ومتناسبا مع الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب وقرار مجلس الأمن رقم: 1373 إلا أن المشرع الفرنسي لم يكتف بتجريم صور الدعم المادي للأنشطة الإرهابية، بل لتوفير الحرص والدقة استحدث تجريم تقديم النصائح والإرشادات، إذا كان الهدف منها بلوغ أو معرفة طريقة للتمكن من تقديم أو جمع أو إدارة نقود أو أصول أو أموال.

المطلب الثاني: العلاقة بين تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

استقر المجتمع الدولي على أن مكافحة تبييض الأموال ينطوي وبحكم الضرورة على مكافحة تمويل الإرهاب لوجود ارتباط وثيق بينهما، فإذا كانت جريمة تبييض الأموال هي عملية إخفاء المصدر غير المشروع للأموال والعائدات المتحصلة من الجرائم، فإن تمويل الإرهاب قد ينبع من مصادر غير مشروعة ومن ثم يظهر الإرتباط الوثيق بين الجريمتين.

كما أن المراحل الي تمر بها عمليات تبييض الأموال هي غالبا نفس المراحل التي تمر بها عملية تمويل الإرهاب.

وعلى ذلك، فإن آليات وطرق مكافحة تمويل الإرهاب تتشابه وتتطابق إلى حد بعيد مع نظام فعال لمكافحة تبييض الأموال، ومن ثم يجب التصدي لكل هذه المخاطر بمنع ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم وضبط ومصادرة الأموال غير المشروعة، لأن استغلال النظام المالي في تمويل المنظمات الإرهابية يؤدي إلى مخاطر متعددة، ومن ثم فإن مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب إستراتيجيتان تتلاقى وتهدف إلى تحقيق جانب وقائي يتمثل في ضبط الأموال التي تم توظيفها في ارتكاب أنشطة إرهابية، والكشف عن التحويلات المالية المشبوهة للعصابات الإرهابية التي تستخدمها في جرائم إرهاب.

ونلحظ أن الاهتمام العالمي الكبير بهده الجريمة الخطيرة أدى إلى خلط بين المعايير القانونية التي تتم من خلالها مكافحة الإرهاب ووسائله التمويلية،[27] حيث اتجهت الكثير من المنظمات الدولية وبعض دول العالم التي ربطت هذه الجريمة بجرائم كثيرة من أهمها جريمة تبييض

الأموال، فيما اتجهت بعض الدول إلى الربط الكامل بين جريمة تمويل الإرهاب وجريمة تبييض الأموال، فأصبحت جرائم دعم الإرهاب وتمويله جزءا لا يتجزأ من جريمة تبييض الأموال، بل إن كثيرا من الدول وبخاصة الدول العربية قامت بتجريم تمويل الإرهاب من خلال قانون تبييض الأموال.

وإن كان الربط الكامل بين تمويل الإرهاب وتبييض الأموال لا يتفق مع المنطق القانوني السليم وتعتبر اشكالية قانونية، فجرائم تبييض الأموال قد تستعمل كمصدر من مصادر تمويل العمليات الإرهابية بشكل جزئي بسيط، أما الربط الكامل بين هاتين الجريمتين بحيث يصبح من يقوم بتمويل عمل إرهابي مرتكبا لجريمة تبييض الأموال لا يمكن تصوره من الناحية القانونية نظرا للاختلافات الكبيرة بينهما، ولو قمنا بمقارنة بسيطة بين هاتين الجريمتين لتبين لنا أن هناك فارقا قانونيا كبيرا من حيث المفهوم القانوني لجريمة تبييض الأموال وجريمة تمويل العمليات الإرهابية.

فجريمة تبييض الأموال عبارة عن مجموعة من العمليات المصرفية وغير المصرفية تهدف إلى الفصل بين الأموال غير المشروعة وبين مصدرها الإجرامي لتبدو وكأنها أموالا نظيفة ذات مصدر قانوني مشروع.

أما بالنسبة للمفهوم القانوني لتمويل العمليات الإرهابية فيقصد به الدعم المادي والمعنوي لعمليات غير مشروعة تثير الرعب والفزع الشديد لدى عامة الناس بقصد تحقيق أهداف سياسية واقتصادية قد تكون مشروعة وقد تكون محرمة شرعا وقانونا.

وهناك اختلاف أيضا من حيث القصد الجنائي حيث إن جريمة تمويل الإرهاب تتجه فيها إرادة الجاني إلى إرتكاب جريمة إرهابية، فالهدف الأساسي للجاني يكمن في تمويل الإرهاب وليس إخفاء مصادر الأموال بالرغم من إمكانية استخدام أساليب مماثلة في الحالتين، حيث يعتمد

فاعل الجريمتين على الاستغلال غير المشروع للقطاع المالي بواسطة أحدث التقنيات المستخدمة في تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

أما من حيث أهداف هاتين الجريمتين فالهدف الحقيقي من وراء ممارسة عمليات تبييض الأموال هو هدف مادي وربحي بحت، بالدرجة الأولى أما الهدف من تمويل العمليات الإرهابية فقد يكون هدفا تخريبيا بسبب عوامل سياسية وإقتصادية معينة، وقد يكون هدفا مشروعا كدعم العمليات الإرهابية من أجل تقرير المصير أو من أجل طرد المحتل كما يحدث الآن في فلسطين.

إضافة إلى الاختلاف القائم بينهما من حيث القوانين والتشريعات فجريمة تبييض الأموال جريمة مالية إقتصادية، وتخضع لقوانين معينة تتناسب مع هذه الجريمة وطبيعتها القانونية على إعتبار أنها تنفذ غالبا من خلال المؤسسات المالية والشركات والبنوك وغيرها من الوسائل المالية المختلفة، وبالتالي هناك علاقة بين هذه الجريمة ومكان تنفيذها الذي لابد أخذه بعين الإعتبار عند سن التشريعات وقوانين مكافحة هذه الجريمة، وهذا ما فعلته مجموعة العمل المالية والإقتصادية التي تنفذ من خلال المؤسسات المالية والمصرفية وغير المصرفية، أما بالنسبة لتمويل العمليات الإرهابية فهي جريمة جنائية تخضع لقوانين معينة تتناسب أيضا مع طبيعتها الجنائية، كما أن جريمة تبييض الأموال لا يمكن أن تصل فيها العقوبة إلى حد القتل أو السجن المؤبد بخلاف جريمة تمويل العمليات الإرهابية التي تصل عقوبتها إلى الإعدام أو السجن المؤبد.

كما أن جريمة تبييض الأموال مصدرها غير مشروع وغير قانوني، أما جريمة تمويل العمليات الإرهابية، فلا يمكن الجزم بأن جميع مصادرها التمويلية غير مشروعة مع التأكيد على ضرورة وجود قوانين وطنية خاصة بمكافحة الإرهاب والعمليات الإرهابية تحدد المفهوم القانوني للإرهاب وعملياته وتنظيماته والإرتباطات الجرمية التي ترتبط بهذه العملية تحديدا فهي تتفق مع مبدأ التجريم والعقاب ومع نظرية الوضوح التي يسعى لها القانون[28]

والملاحظ أنه بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001م التي هزت العالم والولايات المتحدة بصفة خاصة بدأ الإهتمام الدولي بما يسمى تمويل الإرهاب، وتغيرت المعايير الجنائية الجديدة، وأصبحت الأولوية لتبني الدول لتشريعات جديدة من أجل وضع إطار لمكافحة تمويل الإرهاب، وآية ذلك أن تبييض الأموال قد يستخدم لتمويل الإرهاب[29]، بل يعتبر تبييض الأموال أحد أخطر العمليات المالية التي تقوم بها المنظمات الإرهابية لتمويل نشاطاتها الجرمية، وهذا الذي دفع المجتمع الدولي إلى إتخاذ الإجراءات المالية لقطع الشريان الحيوي على الأنشطة الإرهابية[30]، وقد ظهر ذلك جليا في قرر مجلس الأمن رقم: 1373 بتاريخ 28 سبتمبر 2001م الذي صدر إثر الأحداث التي وقعت بتاريخ 11 سبتمبر 2001م[31].

وفي هذا الإطار أشارت الأمم المتحدة في دورتها التي انعقدت في 08 جوان 1998م، أن الأرباح الناتجة عن تبييض الأموال تمول بعض أعنف النزاعات الدينية والعرقية حيث يقوم المبيضون ببث الخلافات الداخلية وإشعال الفتن الدينية والعرقية ويعمدون إلى تمويلها بالسلاح والمساعدات بواسطة الأموال القذرة[32].

خَاتِمَة

في ضوء ما سبق تناوله نلحظ أن الجريمتين تشكلان تحديا لصانعي السياسة التشريعية داخلية كانت أم خارجية الذين يقع على عاتقهم مهمة الخروج من بوتقة الأحكام التقليدية للجريمة والإعتراف بضرورة التدخل لإجراء تعديلات أو صياغة قانون خاص يواجه هذا التحدي أو يحد من انتشار خطر هاتين الجريمتين بإعتبارهما تدخلان ضمن دائرة الجرائم العالمية مع الأخذ في عين الإعتبار قدرات مرتكبيها وما يمتلكونه من مؤهلات وكفاءات عالية، كما نأكد على أن السياسة الجنائية لكل دولة بمفردها لن تنجح في التصدي لهاتين الجريمتين، الأمر الذي يستوجب خلق وعي مشترك بين شعوب الدول المختلفة بخطورة الجريمتين وتوثيق أواصر التعاون الدولي من خلال الإنضمام إلى الإتفاقيات الدولية والإقليمية.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) محمد واصل، الإرهاب والمسؤولية، مجلة الأمن والقانون، ع01، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، شوال 1422 الموافق لجانفي 2002م، ص15.
(2) عمرو عيسى الفقي، مكافحة غسيل الأموال في الدول العربية، ط01، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر 2005، ص5.
(3) سيد شوربجي عبد المولى، عمليات غسيل الأموال وانعكاساتها على المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، ع28، الرياض، سنة 1999، ص03.
(4) محمد فتحي عيد، الإجرام المعاصر، بدون طبعة، منشورات أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، سنة 1999م، ص280.
(5) مفيد نايف الدليمي، غسيل الأموال في القانون الجنائي، دراسة مقارنة، ط01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005م، ص30.
(6) محمد فتحي عيد، الإجرام المعاصر، مرجع سابق، ص2801
(7) أمجد سعود القطيفان الخريشة، جريمة غسل الأموال دراسة مقارنة، ط01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص26.
(8) نبيل صقر، تبييض الأموال في التشريع الجزائري، ط01، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر2008، ص13.
(9) شريف سيد كامل، مكافحة جرائم غسل الأموال في التشريع المصري، ط01، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر2002، ص44.
(10) الأمر رقم: 02/12 المؤرخ في: 20 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 13 فبراير 2012 المعدل للقانون 01/05 المؤرخ في: 27 ذي الحجة عام 1425 هـ الموافق لـ:06فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما (الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة بتاريخ 15 فبراير 2012).
(11) القانون رقم 80 لسنة 2002 بشأن مكافحة غسل الأموال، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد 20 مكرر، الصادرة بتاريخ 20 ماي 2002.
(12) ليندا بن طالب، غسل الأموال وعلاقته بمكافحة الإرهاب، دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2011، ص235.
(13) صادقت الجزائر على هذه الاتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي 2000ـ445، المؤرخ في 27 رمضان 1421 الموافق لـ 23 ديسمبر 2000.
(14) أحمد سفر، جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية، بدون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2006، ص135.
(15) ليندا بن طالب، غسل الأموال وعلاقته بمكافحة الإرهاب، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص156-157.
(16) إبراهيم سيد أحمد، مكافحة غسل الأموال، ط01، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، المنصورة، جمهورية مصر العربية، 2010، ص208.

(17) نادر عبد العزيز شافي، جريمة تبييض الأموال، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2005، ص302.
(18) محمد شريف بسيوني، غسل الأموال الاستجابات الدولية وجهود المكافحة الإقليمية والوطنية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، مصر2004، ص19.
(19) الأمر رقم 12–02 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 13 فبراير سنة 2012 المعدل والمتمم للقانون رقم 05ـ01 المؤرح في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق لـ 06 فبراير سنة 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، الجريدة الرسمية، العدد 08.
(20) المادة 02 من الأمر رقم 12–02.
(21) المادة 02 من الأمر رقم 12ـ02 المعدلة للمادة الرابعة من الأمر 05ـ01
(22) المادة التاسعة من الأمر رقم 12-02
(23)قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل بموجب الأمر رقم 95 لسنة 2003.
(24) لبند بن طالب، غسل الأموال وعلاقته بمكافحة الإرهاب، مرجع سابق، ص166-167.
(25) خالد حامد مصطفى، جريمة غسل الأموال دراسة مقارنة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر2008، ص680.
(26) Dr Guillermo R .Aureano: La lute contre le financement du terrorisme: analyse des instrument multilatéraux et leçon apprises de la lutte antidrogue 2002 P7 aussi voir le code pénal ,nouvelle édition 2006.
(27) جهاد محمد البريزات، الجريمة المنظمة دراسة تحليلية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن2010، ص83.
(28) حسام الدين الأحمد، مكافحة غسل الأموال في ضوء التشريعات الداخلية والاتفاقيات الدولية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص23– 24.
(29) خالد حامد مصطفى، جريمة غسل الأموال، مرجع سابق، ص484.
(30) نادر عبد العزيز شافي، جريمة تبييض الأموال، مرجع سابق، ص299.
(31) أحمد سفر، جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية، ص124.
(32) نبيل صقر، تبييض الأموال في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص149.

دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية والتعطيل

أ.بوخضرة إبراهيم
القطب الجامعي العفرون

الملخص
يعتبر الفساد من أخطر الظواهر التي تهدد المجتمعات ويؤدي إلى تبديد المال العام و يعد مجال الرقابة المالية في معظم الدول من الأولويات التي تحظى باهتمام كل التشريعات خصوصا مجال الصفقات العمومية والتمويل وتعتبر الاتفاقية التي وقعتها الجزائر في مجال مكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 2004/04/19 النواة الأولى في ظهور قانون مكافحة الفساد إلى جانب ميلاد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لمحاسبة المتورطين في قضايا الفساد ومعاقبتهم ولمعالجة هذا الموضوع أتينا على الطبيعة القانونية لهذه الهيئة وظروف إنشائها ومدى استقلالها ومكانتها بين مؤسسات الدولة المختلفة .

Summary
Corruption is considered as one of the most dangerous of all phenomena that threats societies. It leads the waste the public wealth. The financial control is regarded as one of the most important priorities in the majority of the countries in the world. These countries give much importance to the legislation of this field. Especially, the public bargains and funding.
Algeria has signed a convention to fight corruption. Under the presidential decree number 128/04 of 2004/04/19 which is the core of the appearance of the law that fights corruption. In addition, to the birth of the national organization of the corruption prevention. Thus, for accounting for those involved in corruption cases and punish them. In order to deal with this subject we talked about the lawful nature of this organization and the conditions in which it was created and whether it is independent or not and its position among the other international institutions.



قام المشرع الجزائري بصياغة آليات تمنع وتحد من انتشار الجرائم، وذلك لمحاسبة كل المتورطين والمتسببين في أعمال الفساد، فاستحدث بذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تهدف إلى تنفيذ إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وحتى تؤدي هذه الهيئة الدور المنوط بها لا بد أن تمنح القدر اللازم من الاستقلالية.

فما هو دور الهيئة كجهاز رقابة؟ وما المركز القانوني الذي تحتله هذه الهيئة، في المنظومة المؤسساتية؟

وللإجابة عن هذا التساؤل لابد من التطرق للطبيعة القانونية لهذه الهيئة وظروف إنشائها، وما مدى تمتعها بالاستقلالية التي تسمح لها بممارسة المهام الموكلة لها، بالإضافة إلى الوقوف عند حدود ممارسة الجهاز لصلاحياته.

الفرع الأول: تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، تعمل على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد[1] وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حذا حذو باقي التشريعات المقارنة في إنشاء الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وتعد هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية[2] استنادا إلى النصوص القانونية، ويتضح لنا أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد سلطة إدارية تتمتع بالاستقلالية، وذلك بالرغم من أن المشرع يعبر عن هذا الجهاز تارة بمصطلح "سلطة" وتارة أخرى بمصطلح"هيئة "وهذا ما يؤدي لعدم الدقة وخلق لبس في كيفية التعبير عن هذه المصطلحات[3]

غير أن المهم في كل ذلك هو اعتبار هذه الهيئة من ضمن السلطات الإدارية المستقلة، ويكون المشرع بذلك قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا الشفافية في الحياة السياسية

والشؤون العمومي[4] لذا؛ يمكن القول إن استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يعد أمرا ضروريا حتى تتمكن هذه الأخيرة من أداء مهامها وصلاحيتها بصورة فعالة.

دوافع إنشاء هيئة الوقاية من الفساد

رغم كل الأحكام والإجراءات القانونية الي عملت الدولة على وضعها في السابق للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنها لم تتضمن تعبيرا حقيقيا للقضاء على الجرائم المتعلقة بالفساد، كما أنه لم يكن هناك تشريع قانوني يجمع فيه كل ما من شأنه القضاء على هذه الجرائم، لكن بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003، بدأ العمل من أجل وضع آليات تسمح بمعالجة الفساد وفق أسلوب قانوني عالمي يهدف إلى القضاء على هذه الظاهرة، وكون الجزائر واحدة من الدول الي تسعى للقضاء على هذه الجرائم، تماشيا مع تطور أساليب الوقاية والمكافحة للقضاء على جرائم الفساد، وبالأخص في إطار مكافحة الفساد وإنشاء أجهزة تكلف بالرقابة أنشئت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولعل تمتعها بنوع من الاستقلالية قد يمكنها من القيام بالمهام الموكلة إليها.

تنص اتفاقية الأمم المتحدة في مادتها السادسة الفقرة الأولى على أنه" تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد" ولم تكتف هذه الاتفاقية بإنشاء الهيئة فقط، إنما ذهبت إلى أبعد من ذلك في فقرتها الثانية من ذات البند حيث نصت على أنه: "تقوم كل دولة طرف بمنح الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له".

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن الجزائر قد قامت قبل هذا بإنشاء هيئة نشطت في هذا المجال عرفت بالمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، حيث صدر يوم 09 جويلية 1996 مرسوم رئاسي يقضي بإنشاء مرصد وطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، اعتبر هيئة جديدة آنذاك لاقت

استحسانا من المواطنين، وتعتبر أداة لتقديم اقتراحات عملية للحد منها ومعاقبة ممارسيها.

كما كان هدفه مكافحة الرشوة وإضفاء النزاهة والشفافية على المعاملات الاقتصادية، وكذا ضبط الإجراءات الإدارية والحد من انتشار الظاهرة داخل الأجهزة الحكومية ويتمثل دوره الأساسي في جمع المعلومات عن الراشين والمختلسين وتقديم آرائه إلى السلطات القضائية بشأن المخالفات التي ترتكب في الصفقات العمومية، وضبط حالات الرشوة أي أن له تقريبا ذات الاختصاصات التي تضطلع بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن هذا المرصد لم يحقق الأهداف المسطرة له ولم يحقق الغرض من إنشائه، وظل كذلك إلى أن حل نهائيا من قبل رئيس الجمهورية في 12 ماي 2002 ما يدل على الجهود المبذولة من قبل المشرع في استحداث آليات محلية تتولى مهمة مكافحة الجرائم المتعلقة بالفساد، وهو الدور الذي يرجى من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته القيام به، لذلك يمكن القول إن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد هيئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية المؤسساتية أنشأها المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الثاني: واقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

إن أي إستراتيجية فعالة لمكافحة الفساد، لا بد أن تبدأ أولا بالاعتراف الصريح بوجود الظاهرة، وأن هذه الأخيرة ناجمة في الأساس من طلب بعض الأفراد وممارستها من الموظفين العموميين عن طريق الإغراء فيعرضون هذه الخدمة بمقابل، وحتى تستطيع الهيئة القيام بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية بصفة خاصة، لا بد من الاعتراف لها بالاستقلالية العضوية والوظيفية وعدم تبعيتها لأي سلطة أعلى، ومن أجل ضمان هذه الاستقلالية المنصوص عليها في القانون الاتفاقي، لجأ المشرع إلى النموذج الفرنسي المتمثل في فكرة السلطة الإدارية المستقلة والتي ظهرت لأول

مرة في التشريع الجزائري بمناسبة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام[3] ونورد فيما يلي واقع استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وقرائن استقلاليتها.

أ/ من حيث المبدأ

- **الاستقلالية:** حتى تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله لا بد من منحها مجموعة من الوسائل والآليات القانونية التي تضمن لها الاستقلالية، ذلك أن الهيئة تعد سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية[5] واستناد إلى المادة المذكورة نورد مظاهر تمتع الهيئة بالاستقلالية.

وتظهر قرائن استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بالاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها ووظائفها بمجموعة من القرائن التي تجسد استقلاليتها.

ويمكن أن نعرف الاستقلالية بأنها عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة هرمية، ولا رقابة وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أولا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لقياس درجة الاستقلالية.

إن الهدف من إنشاء هذه الهيئات هو تحقيق سياسة الدولة في المجالات المعنية بذلك، ومن أجل إنجاح هذه المهمة تعمد الدولة إلى منح هذه الهيئات نوعا من الاستقلالية كقوة دفع لها، بغية إتاحة الفرصة لها للعمل بحرية دون رقابة رئاسية أو خشية الرجوع إلى سلطات أعلى لأخذ إذن أو تصريح[6]

لذلك؛ يمكن القول إن الاستقلالية التي تطلبها الهيئة هي استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية، حتى تستطيع ممارسة اختصاصاتها بمنأى عن كل رقابة، وتتجلى قرائن استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في النواحي الآتية:

ب/ من ناحية العضوية:

تتجسد معايير الاستقلالية العضوية لهذه الهيئة في العديد من المظاهر وذلك قصد ضمان حيادها أثناء ممارسة مهامها غير أن هذه الاستقلالية العضوية تبقى محدودة فغالبا ما تصطدم بمجموعة من القيود المفروضة عليها، ونتطرق إلى تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لنستدل على المعايير التي تتمكن بموجبها من قياس مدى الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها الهيئة.

- تعدد هياكل الهيئة: إن تشعب الأعمال الاقتصادية والمالية واتساعها يؤدي إلى عدم إمكانية جهاز واحد ببعض أعضائه في التحكم والضبط الفعلي لمهامه، ومن ثم يصبح تابعا لجهات أخرى مختلفة مما ينقص من استقلاليته، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى وضع أمانة عامة إلى جانب الهيئة حيث تكون هذه المصلحة مزودة بهياكل إدارية وتقنية مختلفة، وقد حدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سير أجهزتها المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006م وتتكون الهيئة من الأجهزة الآتية:
- مجلس اليقظة والتقييم: يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وستة أعضاء، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها، ويبدي المجلس رأيه فيما يلي:

-برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه، مساهمة كل قطاع في نشاط ومكافحة الفساد.

-تقارير وأراء وتوصيات الهيئة.

-المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة وميزانيتها.

-التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.

-تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام.

-الحصيلة السنوية للهيئة(7)

يجتمع المجلس مرة كل ثلاثة (03) أشهر بطلب من رئيسه بصفة عادية، ويمكنه أيضا الاجتماع بصفة غير عادية بطلب من الجهة نفسها، واستنادا إلى نص المادة 11 من المرسوم الرئاسي 413/06 نجد أن المشرع قد حدد صلاحيات مجلس اليقظة والتقييم على سبيل الحصر، كما يظهر الطابع العملي لهذا المجلس في تمتعه بصلاحية تحويل الملفات التي تتضمن مخالفات جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام، كما تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، وإلى جانب الأمانة العامة نجد الهياكل التي نص عليها القسم الثالث من المرسوم الرئاسي سابقا وهي:

-**مديرية الوقاية والتحسيس**: وتضطلع بجملة من المهام منها اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد وتقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة باقتراح تدابير لا سيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، ومساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة وإعداد برنامج يسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد، واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن عوامل الفساد والوقاية منه، بالبحث في التشريع والتنظيمات والإجراءات والممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها، وكذا التقييم الدوري للأدوات القانونية والتدابير الإدارية في مجال الوقاية من الفساد، قصد تحديد مدى فعاليتها، والبحث على كل نشاط وتقييم للأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد.

-**مديرية التحاليل والتحقيقات**: تكلف مديرية التحاليل والتحقيقات - طبقا للمادة 13 من المرسوم الرئاسي 413/06 بالقيام بتلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية، ودراسة واستغلال

المعلومات الواردة في التصريح بالممتلكات والسهر على حفظها وجمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة، وضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة والمدعمة بإحصائيات وتحاليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين، كما نجد أن هذه المديرية تضطلع بمهام ميدانية وعملية بحتة يمكن من خلالها الكشف عن العديد من جرائم الصفقات العمومية، وذلك من خلال صلاحيتها في الإطلاع على التصريحات بالممتلكات الخاصة بأعوان الدولة، كما أن لها دورا بارزا في الوقاية والمكافحة معا من خلال إسناد مهمة البحث والتحري في الوقائع التي من شأنها أن تكشف عن ارتكاب هذه الجرائم، وتمكنها من الاستعانة بهيئات خاصة، والمقصود هنا هو اللجوء إلى الضبطية القضائية باعتبارها من الهيئات المختصة بالبحث والتحري.

نخلص مما تقدم أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لها القدرة والإمكانية للقيام بمهامها وحسنا فعل المشرع بتزويدها بهذه الهياكل التي تتنوع اختصاصاتها بين وظائف استشارية ورقابية، وهي محددة بموجب التنظيم، ويعد تعدد هياكل هيئة الوقاية من الفساد معيارا وقرينة على استقلاليتها العضوية.

-تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء: تتشكل الهيئة من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وإن تحديد مدة الانتداب قانونا يعد بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية، حيث لو تم النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا، فلا يمكننا عندها إثارة أية استقلالية عضوية، إذ يكون هؤلاء عرضة للعزل والتوقيف في أي وقت مما ينفي تماما الاستقلالية العضوية للهيئة، وتحديد المشرع لمدة الانتداب بموجب التنظيم يعبر عن تمتع الهيئة بقدر واسع من الاستقلالية من الناحية العضوية.

ج/ من الناحية الوظيفية:

تتميز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتنوع وظائفها ما يزيد من استقلالية الهيئة على الصعيدين الاقتصادي والمالي.

- **وظائف الهيئة الاستشارية:** تكلف هذه الهيئة بمجموعة من المهام ذات طابع استشاري،حيث تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بتجسيد مبادئ دولة القانون، كما تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية، كما تعمل على تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، وتقترح إضافة لذلك تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد، وتقوم بالتعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة لإعداد قواعد أخلاقيات المهنة، وبالإضافة لهذا فإنها تكلف بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
- **وظائف الهيئة الرقابية:** إضافة إلى اختصاصات الهيئة الاستشارية، فهي تتمتع بوظائف ومهام رقابية حيث تكلف بجمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل إزالتها، كما تقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها، كما تضطلع بمهام متعلقة باتخاذ بعض القرارات الإدارية منها:

- تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها مع مراعاة أحكام المادة 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في فقرتيها 01 و 03 من القانون.

- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد، ويمكن للهيئة من خلال ممارستها مهامها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أومعلومات تراها مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد ويظهر جليا من وظائف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أن أغلبها ذو طابع استشاري رقابي وقائي بحت وتجريدها من كل سلطة للقمع والعقاب.

د/ من حيث وضع النظام الداخلي:

تعد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد نظامها الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي وتصادق عليه، وتتجلى استقلالية الهيئة في حريتها اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها ودون أية مشاركة مع الجهات الأخرى، حيث تكون الهيئة وحدها صاحبة الاختصاص في سن نظامها الداخلي والمصادقة عليه بعدها، وما على السلطة التنفيذية إلا نشره بموجب مرسوم رئاسي، بغض النظر عما يحتويه من قواعد وأحكام.

هـ/ من حيث التمتع بالشخصية المعنوية:

يعترف المشرع الجزائري لهيئة مكافحة الفساد بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، الذي من شأنه أن يكسبها أهلية التقاضي والتعاقد، إلا أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا يعد أمرا حاسما لمعرفة استقلالية الهيئة إلا أن تمتعها بالشخصية المعنوية له عدة نتائج هامة، تتمثل في تمتعها بذمة مالية مستقلة إضافة إلى حصولها على أهلية في التقاضي ومعنى ذلك إعطاء الحق لرئيس هيئة مكافحة الفساد في تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات القضائية وفي كل أعمال الحياة المدنية.

وحتى أهليتها في التعاقد وذلك من خلال تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات، بمعنى إمكانية الهيئة في إبرام عقود واتفاقات مع هيئات أخرى تختص بمكافحة الفساد، سواء كانت هذه الأخيرة وطنية أو أجنبية في إطار

التعاون الدولي، وأخيرا يمكن القول إن الهيئة من خلال وظائفها وهياكلها قد تمتعت بنوع من الاستقلالية التي تضمن نجاعة وفعالية الدور الذي تقوم به غير أن هذه الاستقلالية ترد عليها قيود تحد منها.

ثانيا الاستثناء:

-تقييد الاستقلالية: إن الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ما هي إلا استقلالية شكلية ونسبية تتجلى على مستويين العضوي والوظيفي.

-تقييد استقلالية الهيئة من الناحية العضوية، حيث ينص المشرع من خلال المادة الخامسة (05) من المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 على أن الهيئة تتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، ما يفيد تراجع المشرع عن مبدأ كان قد أقره للهيئة ومن شأنه إثبات استقلاليتها، وهو اعتماده في تعيين أعضاء الهيئات الضابطة للقطاعات الأخرى على التعدد في الجهات والمصالح التي بإمكانها اختيار الأطراف العضوة في الهيئة وبما أن سلطة التعيين قد وضعت بين يدي السلطة التنفيذية، فهذا يعني أن الهيئة تابعة لها وهو ما يعد دليلا على تقييد الاستقلالية التي تحتاجها، كما تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، ما يعني أن كل أعضاء الهيئة وحتى رئيسها يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية مما يزيد من تقييد استقلالية الهيئة.

-تقييد استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية، حيث إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تمتاز بازدواجية الوظائف منها ذو الطابع الاستشاري ومنها الرقابي، غير أن تعدد وظائفها واختصاصاتها لم يضمن لها الاستقلالية المطلقة، فرغم التأكيد على استقلالية الهيئة ماليا، إلا أن تمويل الهيئة من قبل الدولة عن طريق الإعانات التي تقدم للهيئة هي ما يحد من استقلاليتها المالية، ومن ثم فهي حتما تمارس رقابتها على الهيئة، وهو مما يزيد من عدم استقلاليتها، حيث تخضع لرقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية، ومن هنا يظهر جليا تبعية الهيئة ماليا

للسلطة التنفيذية، وبالرجوع إلى المادة 24 من القانون نجدها تنص على أنه: "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقرير سنويا يتضمن النشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

وما يتنافى مع أهداف الهيئة المتعلقة بتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية و إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العامة، هو عدم النص على إشهار ونشر التقرير في الجريدة الرسمية أو حتى في وسائل الإعلام مما يضفي الضبابية على تسيير الأموال العمومية(8)، أما من الجانب القضائي، فعلى الرغم من تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية مما يعطيها حق التقاضي، إلا أن الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جنائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر بدوره النائب المختص لتحريك الدعوى العمومية.

أي أنه ليس للهيئة حق النظر في جرائم الفساد وردع مرتكبيها، كما أنه ليس لها الحق في إحالة الملف مباشرة على القضاء، وإنما عليها تحويل الملف لوزير العدل وهو الذي يقدر مدى ملاءمة المتابعة في حال وقوع أي مخالفة أو وقائع ذات وصف جزائي، وفي ذلك تقييد لسلطتها في تحريك الدعوى العمومية.

على الرغم من أن الهيئة لها صلاحية البحث والتحري والذي هو عمل من اختصاص الشرطة القضائية، وليس لها حق التقاضي عند تحريك الدعوى العمومية، ما يفيد سيطرة السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة على الهيئة فهي تمنحها نوع من الاستقلالية وتحدها عنها من جهة أخرى، والمكافحة تبدأ بإعمال تدابير للوقاية من وقوع الجرائم، غير أنه بعد وقوعها لا بد من الإسراع لمكافحتها والحد منها، وهو ما لا تستطيع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته القيام به دون الاعتراف باستقلاليتها.

خاتمة

إن الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية تتطلب الوقاية منها بإعمال تدابير الوقاية الي جاء بها قانون مكافحة الفساد، ومن دون قيام الهيئة بهذا الدور لن يتم القضاء عليها قبل وقوعها، فلحد الساعة وعلى الرغم من أداء أعضاء الهيئة والمستخدمين اليمين أمام المجلس القضائي، إلا أننا لم نشهد لها أي دور، لا في الوقاية ولا المكافحة، فحسب تسميتها يظهر أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية والمكافحة، كما أن عدم اختصاص الهيئة بتلقي تصريحات الرئيس وأعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة في السلطة التنفيذية، هو ما أضعف الدور والوظيفة الرقابية لهذه الهيئة في مجال مكافحة الفساد، وبخاصة وأن هذه هي الآلية الوحيدة الي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك الرقابة من خلال استغلال المعلومات الواردة في التصريح بالممتلكات.

لذلك يجب أن تكون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية، حتى لا تفشل مهمتها كما فشل المرصد الوطني لمكافحة الرشوة.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) المادة 17 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

(2) المادة 18 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

(3) KHELOUFI Rachid, Les institutions de régulation, Revue Algérienne de sciences juridiques, économiques et politiques, volume 41, n=° 02, Alger,, 2003, p 114

(4) رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، سبتمبر 2009، ص73

(5) المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06 /413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.

(6) عبد الله الحنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 2000 ، ص10

(7) المادة 10 و 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06

(8) عبد العالي حاحة وأمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي03 ديسمبر2008.

خلية معالجة الاستعلام المالي

أ.هاشمي وهيبة
جامعة مستغانم

الملخص
تعد جريمة تبييض الأموال من الجرائم الاقتصادية الخطيرة المهددة لكيان الدولة، حيث يعمد المجرمون للقيام بها إلى استخدام كافة الأساليب التقليدية واستغلال مختلف التقنيات المتطورة وذلك في جميع المراحل التي تمر بها عملية تبييض أموالهم غير النظيفة، وينتهي ذلك إلى نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية والتي تؤثر بشكل سلبي على الحياة الاجتماعية. وتعد البنوك والمؤسسات المالية وكذا المهن المالية الحرة الممر الرئيسي لهذه الجريمة، فالنظام المصرفي هو من أكثر الطرق المتبعة للقيام بعملية تبييض الأموال. كما تعتبر جريمة تبييض الأموال الممول الأساسي للجريمة المنظمة وفي مقدمتها الإرهاب، وتبعا لهذا فقد حرص المشرع الجزائري على التصدي لهاتين الظاهرتين حيث قام بالمصادقة على العديد من الاتفاقيات الدولية في هذا الشأن، إضافة إلى القوانين الوطنية التي قام بإصدارها، كما أنه وتعزيزا لما سبق ذكره قام باستحداث خلية معالجة الاستعلام المالي والتي يتمحور حولها موضوع مقالنا، وقد ارتأينا في بداية دراستنا الانطلاق من المفهوم القانوني للخلية لنستخلص من خلاله الخصائص التي تتميز بها هذه الخلية ثم التطرق لتشكيلها الخاصة، وكذا المهام المنوطة بها سواء على المستوى الوطني أو الدولي، لنبين في الأخير مدى مصداقية الأعمال التي تقوم بها هذه الخلية من خلال احترامها لمبدأ المشروعية بشقيه وذلك بمطابقتها ومسايرتها لأحكام القانون والخضوع لرقابة القضاء.

Summary
The money laundering crime is of the serious economic threat to the structure of the state .The criminals use different ols methods and modern technology procedures in all stages of laundering their money. Which at the end give negative affects to our social life espcially in economy and politics. The banking system is one of the most methods used to carry out money laundering. Which is also the main financier of organized crime and particularly terrorism, and depending on the algerian legislator, the has to deal with these phenomena, where the ratification of several international conventions in this regard, in addition to national laws which he issued, and it is in furtherance of the foregoing the

introduction of fiscal query processing cell, which revolves around the subject of our article, and we decided at the beginning of starting our study of the legal concept of the cell from which to draw the characteristics of this cell and then addressing the composition as well as the tasks assigned to them both at the national or international level, to show in the latter over the credibility of the work carried out by the cell through respect for the principle of legality, both by matching, and keep pace with the provisions of the law and submit to the control of the judiciary.

¥

تعاني الجزائر – شأنها في ذلك شأن الكثير من الدول- من انتشار عدد من الجرائم التي يمكن استغلال متحصلاتها في جرائم تبييض الأموال وعلى رأسها جرائم الفساد والتهريب والتزوير والاتجار غير المشروع وغيرها من الجرائم الأخرى، وتعد جريمة تبييض الأموال من أخطر الجرائم المهددة لكيان الدولة نظرا لما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، التي تؤثر سلبا على الحياة الاجتماعية، ونظرا لاستفحال وتصاعد هذه الجريمة الخطيرة وارتباطها بالإرهاب سواء على المستوى الوطني أو الدولي وإمكانية إفلات مرتكبيها والذين يستغلون- خاصة- في أغلب نشاطاتهم الإجرامية المؤسسات المالية وبعض المهن والأعمال المالية وجعلها واجهة للأموال غير النظيفة، فإنها أصبحت من بين أولويات المشرع، حيث بذل جهودا معتبرة في سبيل التصدي لهاتين الظاهرتين ومكافحتهما، ومن بين تلك الجهود إنشاؤه لخلية معالجة الاستعلام المالي (خ.م.إ.م/C.T.R.F)[1]، أو ما تسمى في دول أخرى بوحدة المعلومات المالية أو وحدة التحريات أو الاستخبارات المالية.

فما هي خلية معالجة الاستعلام المالي؟ كيف تم تنظيم هذه الخلية وما هي المهام التي تقوم بها في سبيل الكشف والوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب؟ وما هي مظاهر خضوع هذه الخلية لمبدأ المشروعية؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال التعرض للعناصر الآتية:

أولا: مفهوم خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها

ثانيا: مهام خلية معالجة الاستعلام المالي

ثالثا: خضوع خلية معالجة الاستعلام المالي لمبدأ المشروعية

أولا: مفهوم خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها

يعود تأسيس خلية معالجة الاستعلام المالي عملا بالقرار الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم: 1373-2001 والذي تم بموجبه إلزام جميع الدول الأعضاء بإنشاء خلايا يكون الهدف منها التصدي والوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب[2]، وكذا إلى التوصية السادسة والعشرين من توصيات مجموعة العمل المالي والتي أوجبت على كل دولة إنشاء وحدة للتحريات المالية تعمل كمركز وطني لتلقي وطلب وتحليل وتوجيه الإخطارات عن العمليات المثيرة للاشتباه، والمعلومات الأخرى ذات الصلة بحالات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب المحتملة[3].

وقد تم استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي مباشرة بعد المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية[4]، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 02-127[5]، إلا أن هذا المرسوم جاء سابقا لأوانه، فالمشرع لم يكن قد جرم بعد تبييض الأموال سنة 2002، وبالرغم من ذلك أصدر المرسوم المذكور أعلاه، والذي بقي دون جدوى إلى غاية سنة 2004، حيث تم تعيين أعضاء الخلية الستة وقام المشرع بتجريم والمعاقبة على الأفعال التي تشكل تبييض أموال بمقتضى القانون رقم: 04-15 المعدل والمتمم لقانون العقوبات[6] لينتهي الأمر – فيما بعد- بالمشرع إلى تخصيص نص مميز لموضوع مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ألا وهو القانون رقم: 05-01[7]. وبالتالي فالخلية نصبت سنة 2004 أي بعد مرور سنتين من صدور مرسوم إنشائها[8]، وهي تعد أول آلية وضعها المشرع لمواجهة الفساد المالي المتمثل في جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، عبر البنوك وكذا الأعمال والمهن المالية المحددة، وهي هيئة تتمتع بمجموعة من خصائص نظرا لطبيعتها القانونية كما أنها مخولة للقيام بعدة إجراءات وأعمال وتصرفات على المستوى الوطني والدولي لكشف أي شكل من أشكال تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في

داخل الوطن أو خارجه، مع خضوع أي إجراء أو تصرف صادر عنها إلى مبدأ المشروعية.

ولقد أحدث المشرع تعديلات جوهرية على طابع الخلية حيث أصبحت بذلك تتمتع بصلاحيات واسعة، وذلك من أجل تفعيل أدائها في مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتضييق الخناق عليهما، كما أحدث بها مجموعة من الهياكل والتي خص كل واحد منها بمجموعة من المهام، وهذا ما نوضحه كالآتي:

أ-الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام المالي وخصائصها:

لقد عرف المشرع الجزائري خلية معالجة الاستعلام المالي في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم: 13-157[9] بأنها "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"

من خلال هذا التعريف يمكن القول بأن الخلية تتمتع بمجموعة من الخصائص والمميزات، فقد أحدثها المشرع كسلطة عامة، إدارية، ضبطية وقائية، ومحايدة، متمتعة بالشخصية المعنوية، وهذا ما نوضحه كالآتي:

1-خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية عامة:

من خلال التعديلات الجوهرية التي أحدثها المشرع على طابع الخلية حيث أصبح يعتبرها سلطة إدارية، يظهر أن المشرع أخذ بمعيار السلطة العامة في تحديد مفهوم خلية معالجة الاستعلام المالي، وبالتالي فهذه الخلية باعتبارها سلطة عامة تمارس مجموعة من مظاهر السلطة العامة والتي تتمثل في مجموعة من الامتيازات والسلطات والاختصاصات الاستثنائية وغير المألوفة والتي تجعلها في مركز أعلى، وتمنحها حرية أوسع في ممارسة تصرفاتها[10]. وعليه؛ فإن أعمال وتصرفات الخلية تقوم على فكرة السلطة العامة وهي ما يطلق عليها بأعمال السلطة فهي أعمال إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري، ويخضع النزاع المتعلق بها إلى اختصاص القاضي الإداري[11] كما سنرى ذلك لاحقا.

إذن يمكن القول هنا إن المشرع خطى خطوة إيجابية عندما وضح طابع الخلية من خلال اعتبارها إدارة عامة تتمتع بالسلطة العامة، حيث أكد من خلال هذا التعديل الجوهري على إرادته في تعزيز إجراءات مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ويكون بذلك قد منح للخلية صلاحيات إضافية لمراقبة حركة الأموال المشتبه في مصدرها ووجهتها، واستقلالية أكبر لتسيير شؤونها، وإزالة الغموض الذي كان سائدا حول الوضع القانوني للخلية والتي اعتبرها سابقا مؤسسة عمومية، في حين أن مفهوم المؤسسة العمومية مجرد غير محدد في القانون الجزائري، فالقانون رقم: 88-01[12] قام فقط بتحديد أربعة أنواع للمؤسسات العمومية وهي تتمثل في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسات العمومية ذات التسيير الخاص.

2-خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية مستقلة:

إن المشرع الجزائري من خلال المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 13-157 جعل من خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية عامة مستقلة، ويكون بذلك قد أعطاها أحد المفاهيم التي لا تزال مبهمة لحد الآن ولم تحظ بالاهتمام الكافي من طرف الفقه المحلي، رغم إدراج هذا المصطلح من طرف الفقه الدولي وكافة الدراسات الإدارية الدولية، والاتفاق على تعريفه وبيان أسسه وخصائصه، ويرجع تواجد هذا النوع من السلطات في الجزائر إلى بداية التسعينات أي أنها ظهرت حديثا، وذلك راجع للتغيرات التي عرفها النظام السياسي والإداري والاقتصادي منذ صدور دستور 1989[13] أي تزامنا مع ظهور مفهوم جديد للدولة في الجزائر، والذي نتج عنه إعادة النظر في وظائف الدولة وتكييفها مع التحولات العالمية الجديدة. وقد تبنى المشرع هذا المصطلح وأدرجه في عدة قوانين والتي من خلالها قام بإنشاء مجموعة من السلطات المستقلة، ومنها القانون رقم: 90-07 المؤرخ في 1990/04/03 المتعلق بالإعلام حيث أنشأ المجلس الأعلى للإعلام[14]، والقانون رقم: 06-01 المؤرخ في:

2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المنشئ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والمرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في: 2002/04/07 المعدل والمتمم المنشئ لخلية معالجة الاستعلام المالي.

وخلية معالجة الاستعلام المالي هي سلطة إدارية عامة مركزية، غير أنه لا يوجد لها سند دستوري لوجودها كالسلطات المركزية الأخرى، فبالرجوع إلى الدستور نجد بأنه ليس هناك مؤسسات إدارية مستقلة، بل توجد مؤسسات إما استشارية كالمجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الأعلى للأمن(15)، وإما مؤسسات رقابية كالمجلس الدستوري وغرفتي البرلمان ومجلس المحاسبة(16)، وجميع هذه المؤسسات لا تصدق عليها تسمية سلطات إدارية مستقلة بل هي مؤسسات دستورية، وعليه؛ فالخلية ليست مؤسسة دستورية، فهي قد أنشأت بموجب نص قانوني، وتمارس مهام إدارية بحتة وهذا ما يجعلها سلطة ضابطة فمصطلح الضبط يعبر عن المهام الإدارية المحضة دون سواها من المهام، ويهدف المشرع من وراء إنشائه لهذه السلطات المستقلة إلى ضبط نشاط معين غالبا ما يكون ذا طبيعة اقتصادية ودون تدخل مباشر منها في التسيير(17). وهذا ما سار عليه المشرع بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي حيث أنشأها كسلطة مستقلة لضبط النشاطات المالية التي تؤدي إلى تبييض الأموال وتمويل الإرهاب عن طريق البنوك والمهن والأعمال المالية.

3-خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة ضبط وقائية:

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها، وذلك لتعلقها بشكل أساسي باستخدام القوة وفرض قيود على الحريات الفردية بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع هذا من جهة، ومن جهة أخرى وجود نظام الحريات العامة والمكفولة بموجب الدستور والقوانين، مما قد يشكل مساسا بهذه الحريات إن استهدفت الإدارة العمومية ضبط النظام العام دون مراعاة نظام الحريات الأساسية(18).

ويقصد بالضبط الإداري بمفهومه الواسع "مجموعة القواعد والأوامر الي يقتضيها بتحقق أهداف الجماعة السياسية"، أما بمفهومه الضيق فهو يعني"النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام الذي يعتبر أمرا ضروريا لحياة الجماعة، بما يتسم به هذا النظام القانوني من إجراءات سريعة وفعالة حيث تخول سلطات الضبط الإداري استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لضمان احترام أنظمة الضبط الإداري وتنفيذها"، وقد لاحظ الفقه أن الضبط الإداري خلال التطور التاريخي لم يكن له معنى واحد، فمرة يفسر تفسيرا واسعا ينصرف إلى إدارة الدولة كلها، ومرة أخرى يفسر تفسيرا ضيقا ينحصر في حماية أسس الجماعة وكيانها، وأن ذلك يتراوح بين مذهب التدخل في النشاط الاقتصادي أو مذهب عدم التدخل في النشاط الاقتصادي، فإذا ما أخذت الدولة بالمذهب الأول فإنه يترتب على ذلك التوسع في سلطات الضبط الإداري بحيث تشمل كل شؤون الدولة، بينما إذا أخذت بالمذهب الثاني فيترتب على ذلك التضييق من سلطات الضبط الإداري، بحيث يقتصر على وظيفته التقليدية ألا وهي حماية النظام العام[19].

وعليه؛ فالخلية هي عبارة عن سلطة ضابطة وقائية مستقلة، ذلك أن وظيفة الضبط الإداري هي الوظيفة الوقائية[20] باتخاذ التدابير الضرورية لمنع وقوع الاضطرابات قبل الإخلال بالنظام العمومي[21]، ويظهر ذلك من خلال اتخاذ الخلية لإجراءات ضبطية والتدابير الضرورية الوقائية- بمناسبة تأديتها لوظيفتها الضبطية- للمحافظة على النظام العام وحمايته عن طريق توقي ومنع كل ما من شأنه أن يشكل تبييضا للأموال وتمويلا للإرهاب والذي يعد تهديدا لاستقراره.

وهنا تظهر إيجابية ما فعل المشرع حين عدل طابع الخلية بجعلها سلطة عامة، فباعتبار أنها تمارس صلاحيات الضبط الإداري لابد من تمتعها بوسيلة السلطة العامة حتى تستطيع تنفيذ القوانين، ففكرة الضبط الإداري تعتبر من أقوى وأوضح مظاهر السلطة العامة في مجال

الوظيفة الإدارية، وتتجسد هذه الفكرة من خلال الامتيازات الاستثنائية- كما سبق وذكرنا- التي تمارسها الخلية كسلطة ضبط إداري بهدف حماية النظام العام المجتمعي من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والتقييد من الحريات والحقوق الفردية.

4-خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة عامة محايدة:

بما أن الخلية سلطة ضبط قانونية فهي بذلك لها صفة المحايدة، حيث لا تتجاوز فكرة قانونية والمتمثلة في حماية المجتمع من خطر جريمتي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وهي بذلك لا تصطبغ بالصيغة السياسية، حيث لا ترتبط بأي فلسفة عقائدية أو قيم سياسية معينة تنسلخ عن النظام العام المجتمعي[22]،أي بمفهوم المخالفة فإنها إذا انحرفت في استعمال صلاحياتها وغلبت اعتبار حماية السلطة العامة على حماية النظام العام المجتمعي فإنها تتحول إلى سلطة سياسية[23].

إضافة إلى تمتع الخلية بالشخصية المعنوية، مما يترتب عليه الاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي، وهذا الاستقلال طبعا لا يكون استقلالا كليا عن الدولة بل يكون مقيدا بحدود النطاق الذي قرره المشرع في القانون المنشئ للخلية والذي منحها بموجبه الشخصية المعنوية، حيث تظل خاضعة لرقابة الدولة.

ب- تنظيم خلية معالجة الاستعلام المالي:

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم: 08-275 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 02-127[24]، يتضح لنا أن خلية معالجة الاستعلام المالي تتكون من المجلس، والأمانة العامة، والمصالح التقنية الأربعة، والتي نوضحها كالآتي:

1-مجلس الخلية:

طبقا المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-275، فإن مجلس الخلية يتشكل من سبعة أعضاء هم: رئيس المجلس، وأربعة أعضاء يتم اختيارهم بالنظر لكفاءتهم في المجال البنكي والمالي والأمني وهم متمثلون في: ضابط سامي من قوات الدرك الوطني، وأحد كبار الضباط في المديرية

العامة للأمن الوطني، ومدير مركزي للجمارك، ومدير من بنك الجزائر[25]، إضافة إلى قاضيين يعينان من قبل وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء.

ويمكن القول إن اختيار الأشخاص ذوي الخبرات والمهارات من مختلف الجهات سواء البنك المركزي، الشرطة، جهاز القضاء، يؤكد على رغبة المشرع في تحقيق درجة عالية في جودة التحقيقات المالية المسندة للخلية[26].

ويتم تعيين رئيس المجلس وأعضائه بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وفي حال انتهاء أي عهدة، وفي انتظار تنصيب التشكيلة الجديدة، تستمر الهيئة الحالية في ممارسة مهامها ولاسيما معالجة المسائل المستعجلة والتي لا يمكن تأجيلها عملا بمبدأ استمرارية المرفق إلى غاية تسلم الأعضاء الجدد لمهامهم[27].

ويتداول مجلس الخلية حول مجموعة من الأمور تتضمن كل من تنظيم جمع كل المعطيات والمستندات والمواد التي تتعلق بمجال اختصاصه، إعداد برامج سنوية وحتى متعددة السنوات عن نشاط الخلية، التداول حول الإجراءات المخصصة لاستغلال ومعالجة التصريحات بالشبهة وتقارير التحريات والتحقيقات، تنفيذ كل برنامج يكون الغرض منه تحفيز ودعم عمل المجلس في الميادين المتعلقة باختصاصه، وتطوير وتفعيل علاقات التبادل والتعاون مع أي هيئة أو مؤسسة سواء وطنية أو أجنبية، بشرط أن تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية، إضافة إلى مشروع ميزانية الخلية، ويتم اتخاذ القرارات بأغلبية أصوات الأعضاء[28].

وبالرغم من أن الدور الأساسي لرئيس خلية معالجة الاستعلام المالي هو القيام بإدارتها، إلا أن المادة 6 من المرسوم التنفيذي: 08-275 أناطت به مجموعة من المهام الأخرى التي يتعين عليه القيام بها والتي تتمثل في: القيام بالتعيين في الوظائف غير المقررة فيها طريقة أخرى للتعيين، وإنهاء المهام وذلك مع احترام القواعد المتعلقة بوضعية الأعوان

الممارسين لها والمحددة في القوانين الأساسية المسيرة لها والسارية المفعول، وضمان نشاط المصالح والتنسيق بينها والإشراف عليها والسهر على السير الحسن للخلية، وممارسة السلطة السلمية على موظفي الخلية، السهر على ضمان تنفيذ قرارات المجلس، تحقيق المهام والأهداف المنوطة بالخلية، القيام برفع دعاوى قضائية وتمثيل الخلية أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية، إبرام كل صفقة أو عقد أو اتفاقية أو اتفاق، القيام بتكليف الشخص الذي يقوم بإعداد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية عن نشاطات الخلية التي تعرض على وزير المالية، وذلك بعد أخذ الموافقة من مجلس الخلية، واقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية والعمل على ضمان الامتثال لهما.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع لم يقم بتحديد المهام الموكلة لكل من مجلس الخلية ورئيسه على سبيل الحصر، وبالتالي فإنه يمكن إضافة أي تعديل في هذه المهام في أي لحظة تمليها الضرورة لذلك.

2-الأمانة العامة:

يرأسها الأمين والذي يعين بموجب مقرر صادر عن رئيس الخلية، ويسير الأمين العام تحت سلطة رئيس الخلية الشؤون الإدارية والوسائل البشرية والمادية للخلية، كما يوفر الخدمات اللوجستية اللازمة لحسن سير الخلية[29].

3- المصالح التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لخلية معالجة الاستعلام المالي، يظهر لنا أن الخلية لها أربعة مصالح تقنية يستعين بها المجلس، وقد عني بتنظيمها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 2007/05/28[30] وبخاصة المادة 2 منه، وهي:

3-1-مصلحة التحقيقات والتحريات: والمكلفة بجمع المعلومات، والعلاقات مع المراسلين، وتحليل تصريحات الشبهة وإدارة التحقيقات وسيرها.

3-2-المصلحة القانونية: وهي المصلحة المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والتحاليل القانونية والمتابعة القضائية.

3-3-مصلحة الوثائق وقاعدة البيانات: وهي مكلفة بجمع المعلومات وتشكيل بنك المعلومات الضرورية لحسن سير الخلية.

3-4-مصلحة التعاون: وهي مكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.

وكل مصلحة من هذه المصالح الأربعة تتضمن مكلفين بالدراسات[31]، وإن الملاحظ بشأن أعضاء الخلية أن عددهم قليل، ما قد يشكل عائقا للقيام بمهامها، فبالنظر إلى هيئة[32](TRACFAN) الفرنسية فإنها تضم حوالي 150 عضوا ورغم ذلك فإنها ترى بأنها تعاني من نقص عددي في الأعضاء مما يحول دون أدائها لمهامها بأكمل وجه[33]، وعليه؛ يجب على مشرعنا التدخل فيما يخص هذه النقطة بتزويد الخلية بأعضاء جدد تكون لهم خبرة في المجال المالي والقانوني وكذا توفير الوسائل المادية والآلية اللازمة لسيرها.

وقد حرص المشرع على ضمان نزاهة العاملين في خلية معالجة الاستعلام المالي من خلال خضوعهم للأمر رقم: 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية[34]، بصفتهم موظفين عموميين، وبحسب المادة 75 من هذا الأمر فإنه ينبغي أن يتوفر في الموظف العمومي شرط عدم وجود ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة العمومية المراد الالتحاق بها في شهادة سوابقه العدلية، كما منعت المادة 45 من الأمر نفسه الموظف العمومي من امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وإلا تعرض لعقوبات تأديبية، وفي السياق نفسه فإنه يجب على الموظف التصريح لإدارته إذا كان زوجه يمارس بصفة مهنية نشاطا

خاصا مربحا، وذلك من أجل اتخاذ التدابير الكافية - إذا دعت الضرورة- للمحافظة على مصلحة الخدمة، وذلك من طرف السلطة المختصة، وينجم عن عدم التصريح تعرض الموظف لعقوبات تأديبية(35).

ثانيا: مهام خلية معالجة الاستعلام المالي

لقد أناط المشرع بخلية معالجة الاستعلام المالي مجموعة من المهام على المستويين الوطني والدولي والتي نص عليها في كل من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم والقانون رقم: 05-01 المعدل والمتمم، وهي كالآتي:

أ-مهام خلية معالجة الاستعلام المالي على الصعيد الوطني

تضطلع الخلية بعدة مهام على المستوى الداخلي، وتتمثل أساسا في:

1-تلقي الإخطارات بالشبهة: تقوم الخلية باستلام التصريحات بالشبهة المتعلقة بكل عمليات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب المرسلة إليها من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاضعين لواجب الإخطار بالشبهة والمحددين في القانون رقم: 05-01 المعدل والمتمم في المادة 19 منه وهم: البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر والمؤسسات المالية المشابهة الأخرى وشركات التأمين ومكاتب الصرف والتعاضديات والرهانات والألعاب والكازينوهات، وكل شخص طبيعي أو معنوي يقوم في إطار مهنته بالاستشارة و/أو بإجراء عمليات إيداع أو مبادلات أو توظيفات أو تحويلات أو أية حركة لرؤوس الأموال، لاسيما على مستوى المهن الحرة المنظمة وخصوصا مهن المحامين والموثقين ومحافظي البيع بالمزايدة وخبراء المحاسبة ومحافظي الحسابات والسماسرة والوكلاء الجمركيين وأعوان الصرف والوسطاء في عمليات البورصة والأعوان العقاريين ومؤسسات الفوترة وكذا تجار الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة والأشياء الأثرية والتحف الفنية، وتعمل على تحليل ومعالجة هذه الإخطارات.

كما أوجبت المادة 21 من القانون 05-01 المعدل والمتمم على مصالح الضرائب ومصالح الجمارك القيام بإرسال تقرير سري بصفة

عاجلة إلى الخلية فور اكتشافها لوجود عمليات يشتبه فيها أنها متحصلة من جناية أو جنحة، خاصة الجريمة المنظمة أو المتاجرة بالمخدرات أو المؤثرات العقلية أو يبدو أنها موجهة لتمويل الإرهاب، وذلك أثناء قيامها بمهامها الخاصة بالتحقيق والمراقبة، وفي هذا الصدد فقد حدد المشرع البيانات الواجب الإشارة إليها في التقرير السري المرسل من طرف مصالح الضرائب والجمارك وذلك بموجب القرار المؤرخ في: 2008/03/30[36].

وبالتالي فإنه يجب الإخطار عن العمليات التي يشتبه فيها بأنها تخفي تبييضا للأموال أو تمويلا للإرهاب دون أن يتم استثناء أية عملية مشبوهة حتى وإن كانت تنطوي على مسائل ضريبية[37].

وقد أكد النظام رقم: 12-03 الصادر عن بنك الجزائر على وجوب إخطار الخلية بمجرد وجود شبهة حتى وإن تعذر تأجيل تنفيذ تلك العملية أو بعد إنجازها، كما أوجب الإبلاغ عن أية معلومة من شأنها أن تؤكد الشبهة أو تنفيها بدون تأخير إلى الخلية[38].

وحتى النصوص الدولية اتجهت نحو تدعيم دور المؤسسات المالية في مجال الكشف عن جرائم تبييض الأموال، بوجوب الإبلاغ عن العمليات المالية التي تفوق قيمتها نسبة مبلغ معين، أو تثور شبهات حول صلتها بأنشطة تبييض الأموال، سواء كانت هذه المؤسسات مصرفية أو غير مصرفية[39].

كما بحثت لجنة الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات في اجتماعها في الفترة من 14 إلى 23 مارس 1995 في النمسا، التدابير الكفيلة بتعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة إساءة استخدام المخدرات، ومن ضمنها موضوع تبييض الأموال، وكان قرارها في هذا الموضوع ضرورة الإبلاغ عن الصفقات المشبوهة أو الغريبة إلى وحدة مركزية للتحليل المالي، يتم إنشاؤها في كل دولة على حدى، مع تطوير الاتصالات الفعالة فيما بين أجهزة تنفيذ القوانين من أجل سهولة تحريات أنشطة تبييض الأموال، وإحالة من يقوم بها إلى القضاء، وأهمية تشجيع الدول الأعضاء على الإبلاغ عن الصفقات[40].

وقد اقترحت الخلية شكل الإخطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم: 06-05[41]، وأوكلت المادة الرابعة منه إعداد الإخطار إلى الهيئات الخاضعة لواجب الإخطار بالشبهة السابق ذكرها، أما وصل الاستلام فإلى الخلية، ويجب أن تكون كتابة المعلومات بالآلة الراقنة أو عن طريق الوسائل الإلكترونية بدون حشو أو إضافة، مع ذكر المعلومات حول الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والعمليات المالية الجارية، كما تضمنت أيضا البيانات الإلزامية الواجب توافرها في الإخطار بالشبهة والمتمثلة في معلومات حول المخطر والزبون والعمليات موضوع الشبهة ودواعي الشبهة والخلاصة الآراء وتوقيع الجهة الي قامت بالإخطار.

ويرتب المشرع عقوبات مالية على الخاضعين لإلزام تحرير و/أو إرسال الإخطار بالشبهة والذين يمتنعون عمدا وبسابق معرفة عن القيام بذلك، كما أنه يعاقب أيضا بغرامة مالية هؤلاء عند إبلاغهم عمدا صاحب الأموال أو العمليات موضوع الإخطار بالشبهة بوجود مثل هذا الإخطار، والأمر نفسه بالنسبة لمسيري وأعوان المؤسسات المالية الخاضعة لبنك الجزائر الذين يخالفون عمدا وبصفة متكررة تدابير الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بالعناية الواجبة تجاه العملاء وحفظ السجلات[42].

والملاحظ أن المشرع من خلال التعديل الذي أدرجه بموجب الأمر 12-02 قد شدد العقوبات المالية أكثر مما كانت عليه، ويمكن القول بأن ذلك راجع لخطورة الأفعال المعاقب عليها وما يترتب عنها من نتائج سيئة ومضرة، ونحن نرى في هذا الصدد أنه كان من الأحسن لو أدرج المشرع عقوبات تأديبية وبالأخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة[43] مع العقوبات المالية، كي يعي الموظف أكثر بمدى حساسية الوظيفة القائم بها ومدى خطورة وسوء الفعل الذي قد يرتكبه، فهو مسؤول- بحكم وظيفته- عن التنبه واليقظة ومحاولة كشف هاتين

الظاهرتين وبالتالي المساهمة في مكافحتهما والتصدي لهما، إضافة إلى ذلك يفترض فيه أن يكون نزيها ومؤديا لعمله بأمانة وحياد ودون تحيز.

2-تحليل ومعالجة المعلومات: تقوم الخلية بمجرد تلقيها تصريحات الاشتباه بمعالجتها عن طريق جمع كافة المعلومات وفحصها وتحليلها لتحديد مصدر الأموال والطبيعة الحقيقة للعمليات المشتبه فيهما، ويمكنها في سبيل ذلك استعمال كل الوسائل أو الطرق المناسبة وهذا كخطوة نحو توجيهها إلى السلطات المكلفة بالتحقيق أو الملاحقة القضائية، وعليه؛ يجب أن يتمتع الأشخاص المكلفين بمهمة معالجة المعلومات الواردة للخلية بخبرة فنية وتقنية وتدريب كافي والذي لابد منه من خلال الدورات والندوات للتعريف بعمليات تبييض الأموال، وذلك حتى يتم رصد حركة الأموال والتعرف على وجهتها وربط المعلومات المتوفرة على مستوى الخلية بالعمليات المصرفية المشتبه فيها، مع الحرص أيضا على إتباع أساليب علمية وعملية في أداء أعمالهم. وفي هذا الشأن تم إلزام البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر بوضع برنامج تكوين دائم لتحضير مستخدميهم على معرفة التدابير المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب(44).

وللخلية الحق في أن تطلب من الأشخاص والهيئات المعنية قانونا أي معلومة مفيدة أو وثيقة تتعلق بالشبهة وتساعد في تقدم التحريات(45)، وكذا الاستعانة بأي شخص تراه مؤهلا، وعليه؛ يمكنها أن تستعين بمديرية الاستعلام والأمن وبالدرك الوطني والمديرية العامة للأمن الوطني والجمارك باعتبار أنها مجهزة بمصالح بحث متعلقة بجرائم اقتصادية يمكن أن تشكل قطب باحثين(46)، مع ضرورة المحافظة على السرية التامة وعدم استخدام المعلومات التي تستلمها الخلية لأي أغراض أخرى غير الأغراض المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال وألا ترسل إلى سلطات أو هيئات أخرى غير وكيل الجمهورية المختص إقليميا والهيئات الأجنبية النظيرة. وتأكيدا على هذه النقطة سمح المشرع للخلية من خلال التعديل الأخير أن توقع على بروتوكولات اتفاق وتبادل معلومات مع

السلطات المختصة وتلك الخاضعة للإخطار بالشبهة[47]. وهذا من شأنه تعزيز التنسيق بين السلطات المختصة المحلية وخلية معالجة الاستعلام المالي في الحصول على المعلومات الضرورية وبالتالي قطع منابع المال المشبوه في الوقت المناسب.

3-اتخاذ تدابير تحفظية: يمكن للخلية الاعتراض بصفة تحفظية ولمدة أقصاها 72 ساعة على المعاملات البنكية لأي شخص طبيعي أو معنوي والمشتبه فيه لقيامه بعملية تبييض الأموال، وفي حالة عدم كفاية هذه المدة للقيام بالتحريات فإنه يمكن طلب التمديد من رئيس محكمة الجزائر (سيدي محمد)، بعد استطلاع رأي وكيل الجمهورية، ويمكن لرئيس المحكمة المذكورة تمديد الأجل، كما يمكن له – في حالات معينة- الأمر بالحراسة القضائية المؤقتة على الأموال والحسابات والسندات موضوع الإخطار. كما يمكن لوكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر تقديم عريضة لنفس الغرض[48].

ويمكن القول إن مدة 72 ساعة للقيام بالتحقيقات اللازمة حول تقارير المعاملات المشبوهة هي غير كافية لجمع الأدلة والإثبات وستستلزم التحقيقات حتما تمديدها، وعليه يجب على المشرع إعادة النظر في هذه المدة.

4-إرسال ملف الشبهة إلى وكيل الجمهورية: من بين مهام الخلية أيضا إرسال الملف المتعلق بالشبهة –عند الاقتضاء- إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا، كلما كانت الوقائع المعاينة قابلة للمتابعة الجزائية ليتخذ الإجراءات القانونية اللازمة، ويكون ذلك بإجماع أعضاء اللجنة السبعة مع سحب الإخطار بالشبهة من الملف الذي يرسل إلى وكيل الجمهورية لكي لا يعرف من أخطر الهيئة المختصة، وفي حالة اعتراض عضو من الهيئة عن عدم إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية، فإن الملف لا يرسل بل يحفظ بمجرد حصول هذا الاعتراض[49].

5-اقتراح النصوص القانونية: من بين المهام المناطة بالخلية اقتراح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تبييض الأموال

وتمويل الإرهاب، وهذا قد يرجع لاعتبار الخلية من أهم وأكبر السلطات التي تعنى في الوقت الحالي بمكافحة هاتين الظاهرتين.

6- إصدار خطوط توجيهية وتعليمات وخطوط سلوكية: وذلك بالاتصال مع المؤسسات والأجهزة المتمتعة بسلطة الضبط والمراقبة و/أو الرقابة في إطار الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ووضع الإجراءات الضرورية واللازمة للوقاية من أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها.

ب- مهام خلية معالجة الاستعلام المالي على الصعيد الدولي

لخلية معالجة الاستعلام مهام على الصعيد الدولي فيما يخص تبادل المعلومات مع الهيئات الأجنبية وهو ما نصت عليه المادة 25 من القانون 05-01 المعدل والمتمم بالقول إنه يمكن للخلية إطلاع هيئات الدول الأخرى الممارسة لمهام مماثلة لمهام الخلية على المعلومات التي بحوزتها والمتعلقة بالعمليات التي يبدو أنها تهدف إلى تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل، ويجب مراعاة واجب السر المهني أثناء القيام بهذا التعاون والتبادل للمعلومات[50]. كما أفادت المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 02-127 المعدل والمتمم، أنه يمكن للخلية أن تتبادل المعلومات المتوفرة لديها مع هيئات أجنبية مخولة بمهام مماثلة بشرط المعاملة بالمثل، وقد تلقت الخلية عددا من طلبات المساعدة من طرف عدد من الخلايا الأجنبية، كما تم طلب المساعدة من عدد من الدول كفرنسا وتركيا ولبنان وأمريكا ولبنان وبلجيكا[51].

ومن خلال تفحص المادتين 25 و 26 من القانون رقم: 05-01 المعدل والمتمم يلاحظ أن المشرع لم يحدد شروطا معينة لطلب المعلومات من الخلية سواء تعلق الأمر بواجب الحفاظ على السر المهني أو بشرط المعاملة بالمثل، كما أنه ليس من الضروري تقديم طلب للحصول على مثل هذه المعلومات، وبالتالي فإمكان الخلية تقديم مثل هذه المساعدة إلى الخلايا الأجنبية تلقائيا.

كما أصبحت الجزائر على المستوى الإقليمي -عن طريق سعيها الدائم – من خلال خلية معالجة الاستعلام المالي عضوا مؤسسا في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وقد شاركت في جميع الاجتماعات العامة للمجموعة كما استضافت وترأست الاجتماع العام الرابع عشر للمجموعة بمدينة الجزائر في الفترة الممتدة من 28 إلى 30 نوفمبر2011[52] إضافة إلى مشاركة الخلية في جميع المحافل الدولية والإقليمية والمؤتمرات والندوات ذات الصلة باختصاصها.

يظهر من خلال ما سبق، وبخاصة من خلال التطرق لمهام المجلس ورئيس مجلس الخلية أن هذه الأخيرة تقوم بمناسبة تأدية وظيفتها بالأعمال المنفردة في شكل قرارات إدارية فردية وعقود إدارية، ومثال القرارات الإدارية كما رأينا إجراءات التنظيم الداخلي التي يقوم بها رئيس الخلية وهي ما تسمى بالأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة ومنها المنشور والتعليمة حيث تتمثل في مجموعة من الأوامر التي تصدر عن رئيس الخلية إلى مرؤوسيه وقد تهدف مثلا إلى تفسير وتوضيح القوانين والتنظيمات وعلى أعوان المصالح احترامه وتطبيقه، وهذا طبقا لواجب طاعة المرؤوسين لرئيسه، وتعتبر القرارات أهم الوسائل التي تتمتع بها الخلية باعتبارها سلطة ضبط والتي تبرز بها مظاهر سلطتها فهي امتياز من امتيازات السلطة العامة. والقرارات التي تصدرها الخلية هي قرارات ذات طابع تنفيذي أي أنها تنفذ بصفة آلية دون اللجوء إلى القضاء وعلى جميع الأشخاص المعنيين إطاعتها والخضوع لها[53].

كما أن أعمال الخلية لا تقتصر فقط على إصدار القرارات الإدارية، بل يمكنها أيضا القيام بأعمال لإدارة مرافقها ولهذا بإمكانها إبرام تصرفات بالاشتراك مع غيرها سواء كان هذا الغير إدارة عامة مثلها أو خواص سواء كانوا أفراد أو أشخاص معنوية (كالشركات) كالمقاولين والتجار...إلخ، وذلك من خلال استعمال العقد كإبرام صفقات عمومية تتصل بترميمات لبنائها أو صيانة أو عقد لاقتناء لوازم كمنقولات أو مواد معينة، والعقد الذي تبرمه الخلية هو عقد إداري ما دام أنه صادر عنها

على أساس أنها هيئة إدارية، فالعقود الإدارية في الجزائر هي عقود إدارية بتحديد القانون[54]، إذن فالعقد الإداري في الجزائر يقوم على المعيار العضوي أي أن كافة العقود التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها فإنها تكون خاضعة لقواعد القانون الإداري ولاختصاص القضاء الإداري[55].

كما للخلية أيضا القيام بما يسمى بأعمال السيادة وهي قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية[56]، وذلك نظرا للجهة التي تصدرها ولطبيعة الموضوع الذي تتضمنه والباعث عليها[57]، ويظهر هذا النوع من الأعمال بالنسبة للخلية من خلال الأعمال المتعلقة بإبرام الاتفاقيات والاتفاقات الدولية والإقليمية، فالمشرع كما رأينا أعطى للخلية حق إبرام أي اتفاقية أو اتفاق ولم يحدد طابعها وبالتالي فهذين الأخيرين قد يكونان دوليين أو إقليميين أو حتى محليين، كما تظهر أيضا من خلال الأعمال التي يقوم بها رئيس مجلس الخلية باعتباره ممثلا لها وبالتالي للدولة في الخارج أمام السلطات والهيئات الأجنبية.

ورغم عدم النص على أعمال السيادة في المنظومة القانونية الجزائرية، إلا أن القضاء الجزائري تبنى فكرة أعمال السيادة[58].

ثالثا: خضوع خلية معالجة الاستعلام المالي لمبدأ المشروعية

إن أهم ما يمكن التحدث عنه هنا هو ضرورة وضع حدود لاختصاصات الخلية في ممارسة صلاحياتها ومهامها باعتبار أنها سلطة ضابطة مستقلة، بحيث يتم من خلالها إقامة توازن بين تحقيق متطلبات حماية النظام العام من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وضمان حقوق وحريات الأفراد وعدم المساس بها والذي يعد أصلا، وفرض قيود على هذه الحريات العامة كاستثناء، ولهذا فإن الخلية تخضع شأنها في ذلك شأن أي هيئة إدارية إلى مبدأ المشروعية سواء باحترام لأحكام القانون أو خضوعها لرقابة القضاء.

أ-خضوع أعمال خلية معالجة الاستعلام المالي لأحكام القانون

ويقصد بمبدأ المشروعية في معناه الواسع "خضوع جميع الأشخاص، بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد

القانونية السارية المفعول بالدولة"، أما المشروعية الإدارية فيقصد بها "خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده".[59]

وعليه؛ فمبدأ المشروعية يعني أن تمارس كافة نشاطات الإدارة العمومية في حدود القانون، مع مراعاة التدرج في قوته[60] ويقوم مبدأ المشروعية على مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة، هذه القواعد القانونية الواردة بمختلف المصادر سواء كانت مكتوبة كالدستور والقانون والتنظيم، غير مكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون، وعليه؛ يجب أن تكون جميع الإجراءات والتدابير التي تتخذها الخلية خاضعة لمبدأ المشروعية، خاصة قراراتها وعقودها، وذلك بأن تكون في نطاق اختصاصها، فبالنسبة للقرارات فإن خلية معالجة الاستعلام المالي ملزمة بإقامتها على أركان صحيحة، وذلك بخلو هذه الأخيرة من العيوب طبقا للنظام القانوني السائد وبمسايرتها لأحكام وقواعد المشروعية القائمة[61]، وبالتالي يجب احترام الإجراءات والأشكال المقررة من خلال احترام العناصر المتعلقة بالصحة الخارجية والداخلية للقرار، حيث ينبغي لها أن تصدر قرارات في إطار ما يخولها به القانون، وإلا اعتبر القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص، كما يجب أن تكون هذه القرارات الصادرة عنها بشأن المسائل والأعمال التي هي من صلاحياتها قانونا أي بمعنى أن تكون مختصة فعلا بموضوع القرارات التي تصدرها وإلا اعتبر اغتصابا للسلطة، كما أنه وما دامت تكتسب الصفة الإدارية فإنها مخولة بإصدار القرارات، فإذا تم فقد هذه الصفة فلا يمكن ذلك، فمثلا إذا فقد رئيس الخلية الصفة الإدارية بسبب تقاعده أو إنها مهامه لسبب ما فإنه يفقد الصفة التي تخوله إصدار القرارات الإدارية، إذن فالقرارات الصحيحة تكون من تاريخ توليه للمهام إلى غاية تاريخ انتهائها، كما عليها أن تحترم الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه من خلال إصدارها لأي قرار والمحدد في النصوص القانونية، فلا يجوز لها القيام بأي عمل قانوني من شأنه تحقيق مصلحة شخصية، أو استغلال ذلك من أجل الوصول إلى

أهداف أخرى غير تلك المحددة قانونا سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وإلا اعتبر القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو ما يطلق عليه إساءة استعمال السلطة، كما يجب أن يكون محل هذه القرار ممكنا وغير مستحيل وجائز قانونا، فإذا كان المحل مخالفا للقانون فيكون غير مشروع معيب بمخالفته للقانون، كتعيين شخص في منصب بالخلية خرقا للشروط الواجب توافرها لتولي المنصب من حيث السن والكفاءة والخبرة العلمية والعملية وغيرها، كما ينبغي توافر أسباب حقيقية تبرر اتخاذ الخلية للإجراءات الضبطية، ولهذا فيجب أن يكون السبب مشروعا فالمشرع يقوم في أغلب الأحيان بتحديد الأسباب التي يجب على الإدارة الاستناد إليها في إصدارها لبعض القرارات، ومتوافرا ومتواجدا فعلا ومستمرا حتى صدور القرار، فإذا زال قبل صدور القرار فيعتبر هذا الأخير معيبا في سببه، كما أنه لا يعتد بالسبب إذا لم يكن موجودا قبل إصدار القرار والذي يتحقق بعد ذلك فالعبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري تكون بالوقت الذي صدر فيه[62].

إضافة إلى هذا، على الخلية احترام قواعد الإجراء كإجراء القيام بالتحقيقات والتحريات اللازمة قبل اتخاذ قرار أعضاء مجلس الخلية بإرسال ملف الشبهة إلى وكيل الجمهورية، والشكليات المقررة قانونا لإصدار القرار كأن يكون مكتوبا أو التسبيب أو التوقيع...الخ، وهذا ما يشكل ضمانة هامة لحماية حقوق الأفراد حيث تحقق عدم اتخاذ قرارات سريعة وغير مدروسة بشكل جيد وبالتالي حمايتهم من احتمال تعسف الخلية، وإلا اعتبر القرار مشوبا بعيب شكلي[63].

والشيء نفسه بالنسبة للعقود الإدارية التي تبرمها، فحتى تكون عقودها صحيحة في نطاق من الشرعية يجب أن تحترم الأساليب والشكليات الواجب توافرها لإجراء هذه العقود، وتتمثل هذه الأساليب في طلب العروض، المناقصات والمزايدات، والاتفاق المباشر وهذا الأخير هو الطريقة الأكثر مرونة لأنه تصبح للإدارة حرية أكبر في اختيار الشخص الذي تتعاقد معه، وعموما القانون يحدد الحالات التي يتم اللجوء فيها إلى

الاتفاق المباشر، أما عن الشكليات فيمكن أن نذكر أهمها وهو مبدأ الشكل الكتابي للعقد[64].

والأصل – كما وضحنا سابقا- أن تستند أي سلطة ضبط في إصدارها للقرارات إلى قوانين وتنظيمات بحيث تكون تنفيذا لها، إلا أنه قد يحدث في حالات غير عادية أن يتم إصدار قرارات إدارية دون الاستناد إلى أي نص قانوني، لأن القانون لا يمكنه أن ينص على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث، وذلك نتيجة لتغير مفهوم النظام العام، فإذا ما ظهر أي تهديد أو إخلال تقدره الإدارة وغير منصوص عليه جاز لها إصدار القرار دون وجود السند القانوني حمايةً للنظام العام[65]، ولكن هذا يظل اتجاه فقه، إلا أن خلية الاستعلام المالي قد تقع في هذا الموقف، فما العمل آنذاك، لأن المشرع لم يتكلم حتى عن احتمال إمكانية اصطدام الخلية بهذا الموقف، وبالتالي عدم ذكره لكيفية مواجهة الخلية له، وهل إن لها صلاحيات إصدار قرارات بشأنه، من دون أن ننسى بأن مبدأ المشروعية يقتضي إسناد القرارات الإدارية إلى نص قانوني سواء كان تشريعيا أو تنظيميا، وأن القضاء الجزائري كان له موقف في هذا الشأن باتخاذ قرارات إدارية بناء على أسس قانونية فقط[66]، كما أنه بالمقابل هناك من الفقه من يرى بأن إسناد كل قرار إلى قاعدة تنظيمية عامة فيه معنى لتجريد سلطة الضبط من فاعليتها[67].

وفي هذا الشأن نرى أنه مادامت الخلية سلطة مستقلة ضابطة ولها موظفون مؤهلون ذوي خبرة، ونظرا لخطورة المسائل المتعلقة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب وضرورة الحسم السريع فيها قبل أن يفلت القائمون بها من العقاب، إضافة إلى بطء الإجراءات البرلمانية المتعلقة باقتراح مشاريع القوانين ومناقشتها وإصدارها، مما يؤدي إلى تزايد حجم الخطر، مما يدفع بالخلية إلى اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية بما فيها القرارات الإدارية اللازمة والتي من شأنها أن تقي من هاتين الظاهرتين الخطيرتين والوصول إلى مرتكبيها، مع ضرورة خضوع هذه القرارات المتخذة دون سند قانوني إلى رقابة القضاء فهذا الأخير يقوم بالموازنة بين

سبب القرار ومحله بالقدر الذي يكفي لتحقيق غايته، وبذلك تبقى الخلية في نطاق المشروعية من خلال قراراتها.

ب-خضوع أعمال خلية معالجة الاستعلام المالي لرقابة القضاء

من المعلوم أنه لا يكفي النص على مبدأ المشروعية في الدستور والنصوص القانونية، بل يتعين أن يتحقق هذا المبدأ في الواقع وبالفعل، وهذا ما يستلزم ضرورة تواجد رقابة فعالة ودائمة على أعمال الإدارة بحيث يمكن من خلالها رد اعتداءات الإدارة على حريات المواطنين، وترتب البطلان على تصرفاتها غير المشروعة، وعليه؛ تعد الرقابة القضائية بما تقوم عليه من حيدة وموضوعية واستقلالية ضمانا لنفاذ مبدأ المشروعية ورد خروج الإدارة على الأحكام القانونية، فهي من أفضل الوسائل التي تحقق احترام قواعد القانون[68].

وقد نصت المادة 139 من دستور 1996 على أنه: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"، كما نصت المادة 140 على أن: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"، وجاء أيضا في المادة 143 على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ومبدئيا فإن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن خلية معالجة الاستعلام المالي خاضعة لرقابة القضاء، غير أن هناك استثناءً على هذا المبدأ ويتمثل في استبعاد بعض قراراتها من الخضوع لرقابة القضاء والمتمثلة في أعمال السيادة التي تقوم، فقد ذكرنا سابقا بأن هذه الأعمال تتمتع بالحصانة القضائية، وهذا ما يجعلها غير قابلة لأن تكون محل دعوى قضائية[69]، فهذه الأعمال تعد أكبر ثغرة في مبدأ المشروعية، فهي تمثل خروجا عليه، وسلاحا قويا بيد السلطة التي تملك صلاحية القيام به، وخطرا كبيرا على حقوق وحريات الأفراد[70].

كما ينظر القضاء أيضا في العقود المبرمة من طرف خلية معالجة الاستعلام المالي، وذلك إما في حالة تقدمها أو تقدم الطرف المتعاقد معها

بطلب فسخ العقد إلى القضاء وذلك بناء على استحالة تحقيق غرضه أو بسبب الاضطراب الشديد والدائم الحاصل في التوازن المالي للعقد، أو في حالة تعسف الإدارة في استعمال سلطتها وامتيازاتها في مواجهة الطرف المتعاقد معها، أو لإخلال أحدهما بالالتزامات التعاقدية[71]

وهذه الرقابة هي من اختصاص القاضي الإداري وتتحقق من خلال رقابة الإلغاء وفحص المشروعية والتفسير والتعويض (المسؤولية الإدارية) وفقا للأشكال والكيفيات المحددة قانونا[72].

غير أنه باعتبار أن الخلية هي سلطة مركزية فهذا يعني أن الرقابة على أعمالها الإدارية تكون من قبل مجلس الدولة وذلك عملا بأحكام المادة 1/9 من القانون العضوي رقم: 11-13 المؤرخ في: 2011/07/26[73]، حيث جاء فيها بأنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية"[74]، فالمحاكم الإدارية تظل جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية[75].

إلا أن المشرع لم يبين ولم ينص صراحة خاصة في النصوص المتعلقة بخلية معالجة الاستعلام المالي على خضوع الخلية للرقابة القضائية من قبل مجلس الدولة سواء في القرارات الإدارية أو العقود الإدارية التي لها صلاحية القيام بها، ولا حتى عن إمكانية إتباع إجراءات الطعن الخاصة في القرار الإداري الصادر عن الخلية قبل اللجوء إلى القضاء، أي إمكانية الطعن فيه أمام الخلية (الهيئة مصدرة القرار).

وعليه؛ نرى بأنه على المشرع توضيح ما إذا كان بالإمكان الطعن في قراراتها أمامها، وإدراج المنازعات الإدارية للخلية ضمن اختصاص مجلس الدولة ما دام أنها سلطة مركزية بالنص عليها صراحة في نص خاص عملا بأحكام المادة 2/9 من القانون العضوي رقم: 11-13[76].

خاتمة

نستخلص مما سبق أن المشرع الجزائري أظهر إرادته وعزمه على محاربة عمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب من خلال استجابته للتوصيات والاقتراحات المتعلقة بإنشاء وحدة للتحريات المالية وإعطائها صلاحيات واسعة للقيام بمهامها لتفعيل أدائها، إلا أنه رغم الجهود المبذولة فإن خلية معالجة الاستعلام المالي لم تستطع الحد من هاتين الظاهرتين فجهودها تبقى متواضعة في هذا الشأن، وذلك راجع إلى الطبيعة القانونية للخلية والتي تتمثل في الوقاية دون الردع، فهي هيئة مساعدة للنيابة العامة لأن أقصى ما تملكه هو إخطار النيابة العامة.

ومن أجل ضبط ظاهرة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب من خلال خلية معالجة الاستعلام المالي، نقوم بتقديم بعض الاقتراحات والمتمثلة فيما يلي:

1-تفعيل دور خلية معالجة الاستعلام المالي ومنحها الصلاحيات الواسعة للقيام بمهامها على أحسن وجه، من خلال الجمع بين إجراءات الوقاية والضبط والملاحقة.

2-التوسيع من اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي لتشمل جميع النشاطات الإجرامية المالية المتسمة بالخطورة وليس فقط تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

3-تعزيز التعاون المحلي والإقليمي والدولي في تبادل المعلومات حول وقائع تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتبادل الخبرات والمعارف في هذا المجال.

4-متابعة التطورات الحديثة في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب عن طريق المشاركة في الندوات والمؤتمرات ذات الصلة.

5-تدعيم خلية معالجة الاستعلام المالي بالموارد البشرية المؤهلة والتي هي بحاجة إليها حتى تتمكن من القيام بمهامها على أكمل وجه.

6-العمل على توفير التدريب المناسب والفعال بشكل دوري عن طريق تنظيم برامج ودورات تدريبية سواء داخل الوطن أو خارجه وتوفير

التقنية الملائمة والكافية للخلية كي تكون قادرة على القيام بالمهام المنوطة بها.

7-الرفع من فعالية الإخطار بالشبهة من قبل الأعمال والمهن غير المالية المحددة من خلال إزالة أي لبس أو فهم خاطئ لدى هذه الجهات بشأن التعارض بين السرية المهنية والإبلاغ عن العمليات المشبوهة.

8-إخضاع الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الخلية لرقابة القضاء الإداري الممثل في مجلس الدولة شأنها في ذلك شأن باقي السلطات المركزية.

9-ضرورة توضيح المشرع ونصه على الجزاء المترتب عن عدم التعاون مع الخلية من أي طرف معني بذلك ولأي سبب من الأسباب، في منحه المعلومات الضرورية والكافية للتأكد من شبهة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب حتى لا يشكل ذلك عائقا أمام تأدية مهامها.

10-النص على عقوبات إدارية وجزائية صارمة ضد الأشخاص التابعين لخلية معالجة الاستعلام المالي والمعنيين بمعالجة المعلومات في حالة عدم حفاظهم على السر المهني حتى بعد انتهاء مهامهم.

الهوامش والمراجع المعتمـــــــدة

([1])C.T.R.F : cellule de traitement du renseignement financier

(2) القرار المتخذ من طرف مجلس الأمن في جلسته 4385، المنعقدة بتاريخ: 2001/09/28.

(3) راجع التوصية رقم: 26 من توصيات مجموعة العمل المالي.

(4) صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم02-55 المؤرخ في 2002/02/05، ج.ر، ع09، المؤرخة في 2002/02/10.

(5) المؤرخ في 2002/04/07، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر، ع23، المؤرخة في 2002/04/07.

(6) المؤرخ في 2004/11/10، ج.ر، ع 71، المؤرخة في 2004/11/10.

(7) المؤرخ في 2005/02/06، ج.ر، ع 11، المؤرخة في 2005/02/09.

(8) عياد عبد العزيز، تبييض الأموال والقوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها في الجزائر، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 50.

(9) المؤرخ في 2013/04/15، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر، ع23، المؤرخة في 2013/04/28.

(10) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص33.

(11) عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ج01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2007، ص147

(12) المؤرخ في 1988/02/12، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر، ع02، المؤرخة في 1988/02/13.

(13) علاء الدين عشي، المرجع السابق ، ص78.

(14) الذي تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 1993/10/26، ج.ر، ع49، المؤرخة في 1993/10/27.

(15) راجع المادتين 172 و173 من دستور 1996.

(16) راجع المواد 99، 163، و170 من دستور 1996.

(17) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 78 إلى 81.

(18) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 187و188.

(19) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 2006، من 265 إلى 267.

(20) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 190.

(21) Gaston Stefani ,Georges Levasseur, Bernard Bouloc, procédure pénale, Dalloz delta, paris,16 éditions, 1996, p 287.

(22) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى ،2007، ص ص28و29.

(23) عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2008، ص94.

(24) المؤرخ في 2008/09/06، ج.ر، ع 50، المؤرخة في 2008/09/07.

(25) الموقع الرسمي لخلية معالجة الاستعلام المالي:

www.ctrf.dz

(26) ليندا بن طالب، غسل الأموال وعلاقته بمكافحة الإرهاب، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 327.

(27) الموقع الرسمي لخلية معالجة الاستعلام المالي:

www.ctrf.dz

(28) المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08- 275.

(29) راجع المادتين 17 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 المعدل والمتمم.

(30) المتضمن تنظيم المصالح التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج.ر، ع39، المؤرخة في 2007/06/13.

(31) المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2007/05/28، ج.ر، ع39، المؤرخة في 2007/06/13.

(32) وهي اختصار لعبارة:

traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

(33) عكروم عادل، جريمة تبييض الأموال: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص ص 78 و 79.

(34) المؤرخ في 2006/07/15، ج.ر، ع46، المؤرخة في 2006/07/16.

(35) المادة 46 من الأمر رقم 06-03.

(36) الذي يحدد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر، ع25، المؤرخة في 2008/05/18.

(37) راجع تقرير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتعلق بالتقييم المشترك للمنظومة الجزائرية للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في الجزائر بتاريخ 2010/12/01، ص 83.

(38) راجع المادة 3/12 و4 من النظام رقم12-03الصادر عن بنك الجزائر، المؤرخ في 2012/11/28، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر، ع12، المؤرخة في 2013/02/27.

(39) راجع نص التوصية 15 من التوصيات الأربعين لمجموعة العمل المالي (**GAFI–FATF**) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة تبييض الأموال.

(40) نبيل صقر، تبييض الأموال في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 120.

(41) المؤرخ في 2006/01/09، ج.ر، ع 02، المؤرخة في 2006/01/15.

(42) راجع المواد من 31 إلى 34 من الأمر رقم 12-02.

(43) راجع بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المادة 163 من الأمر رقم 06-03.

(44) راجع المادة 18 من النظام الصادر عن بنك الجزائر رقم 12-03.

(45) راجع المادة 2/6 من المرسوم التنفيذي رقم 06-05.

(46) عكروم عادل، المرجع السابق، ص 78.

(47) المادة 7 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 13-157.

(48) راجع تقرير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتعلق بالتقييم المشترك للمنظومة الجزائرية للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في الجزائر بتاريخ 2010/12/01، ص 42.

(49) عياد عبد العزيز، المرجع السابق، ص 53.

(50) راجع المادة 26 من القانون رقم 05-01.

(51) راجع تقرير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتعلق بالتقييم المشترك للمنظومة الجزائرية للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في الجزائر بتاريخ 2010/12/01، ص 45.

(52) راجع التقرير السنوي السابع لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2011، ص أ.

(53) ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر، ص 178 و 180 و 184.

(54) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 198، 203.

(55) راجع المادة 901 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، ع 21، المؤرخة في 2008/04/23.

(56) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 185.

(57) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص281.

(58) وذلك يتضح من خلال قرار الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 1984/01/07 وذلك في قضية ي.ب ضد وزير المالية حيث جاء فيه: "متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة. فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتهما أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق..."

ورغم إثبات الطاعن في هذه القضية المعروضة على المجلس الأعلى وجوده خارج الوطن لأسباب صحية خلال الفترة المحددة من قبل وزارة المالية لإرجاع الورقة النقدية للبنوك وهذا يوم السبت والأحد والاثنين 10 و 11 و12 أفريل 1982. ودخل الطاعن إلى أرض الوطن بعد انتهاء فترة التبديل وذلك في يوم 13 أفريل، إلا أن الغرفة الإدارية أجابت بالتالي: "وحيث إن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة. حيث إن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي طرق الطعن...". وبالتالي صرح المجلس الأعلى بعدم اختصاصه النوعي بالنظر في القضية المعروضة عليه، عن عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى،2007، ص ص72 و 73.

(59) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005، ص 8.

(60) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 134.

(61) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 8، و 18.

(62) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص من 272 إلى 276.

(63) ناصر لباد، المرجع السابق، ص188و189.

(64) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 209، 211.

(65) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص196.

(66) وهذا ما جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1988/10/22 حيث ذهبت إلى القول: "من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناء

على اعتبارات قانونية وليس على اعتبارات متعلقة بالواقع...")، عن عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 157.

(67) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص241.

(68) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 413و 414.

(69) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 185.

(70) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 23.

(71) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 216.

(72) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 24.

(73) المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، ع43، المؤرخة في 2011/08/03.

(74) وهو نفس ما جاء في المادة 901 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(75) راجع المادة 1 من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، ع37، المؤرخة في 1998/06/01، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 1998/11/14، المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، ع85، المؤرخة في 1998/11/15.

(76) تنص المادة 2/9 من القانون العضوي رقم 11-13، على ما يلي: "كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".


مجلة
الاجتهاد
للدراسات القانونية والاقتصادية


قسم الدراسات
الاقتصادية

فعالية استخدام تكنولوجيا المعلومات
في عملية التجديد بالمؤسسات

د.خلفلاوي شمس ضيات
جامعة عنابة

الملخص

يهدف هذا البحث إلى إبراز الدور الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات في تجديد طاقات الموارد البشرية، حيث يمكن القول إن المؤسسات اليوم تعتمد بصورة كبيرة على مثل هذه التكنولوجيات في رفع أداء، عمالها وكذا تقديم خدمات ذات كفاءة عالية ومتميزة، ومن جهة أخرى تعمل من خلالها على خلق ديناميكية وجو اتصالي داخل المؤسسة.

وقد خلص البحث إلى جملة من النتائج تتمحور أساسا حول محاولة المؤسسة العمل على الرفع من قدرات موظفيها وتجديد طاقاتهم عبر إدخال مختلف التكنولوجيات الحديثة للمعلومات، وكذلك العمل على تحديث أساليب العمل وتقديم خدمات متميزة لجمهورها الخارجي، وخلق جو منسجم وفضاء عمل متكامل في مصلحة الموارد البشرية من خلال استغلال كل ما هو جديد ومتعلق بالوسائل الاتصالية الجديدة.

Summary

This research aims at highlighting the role of information technology renewing the capacities of human resources. So that we can say that companies today rely a lot on these kinds of technologies to increase its workers tasks and to give high and special services. In another side it creates a dynamic and communicative at here inside the company.

The research reached a number of findings to increase its employer capacities and renew their abilities by introducing different modern information technologies, and also modernizing the working methods and giving special services to its external people as well as to create a nice atmosphere and a good space of working in the human resources services by using all that is new concerning the modern communicating means.



إن العالم اليوم يعيش تقدما تكنولوجيا تتوافر فيه شواهد كثيرة، توضح أن عالم الغد سوف يكون مختلفا عن عالم اليوم فهو يعتبر نقطة تحول نحو الاستفادة القصوى من تكنولوجيا المعلومات وشبكاتها التي ظهرت معالمها في أواخر القرن العشرين، وبسبب هذا التقدم ظهر الاقتصاد الشبكي الرقمي المفتوح، الذي نقل المؤسسة التقليدية إلى مؤسسة مفتوحة، والتي تقدم منتجاتها وخدماتها إلى كل الأفراد وفي أي وقت وفي أي مكان، فلو نظرنا إلى المؤسسات للمسنا التأثير الواضح لهذا الاقتصاد الرقمي الشبكي، حيث إن هذه الأخيرة مرت بمرحلة انتقالية من فترة كانت تعتمد فيها على طرق التسيير والإنتاج الكلاسيكية من خلال فرض القرارات واعتماد طرق إنتاج وخدمات مستلهمة من النظريات (الكلاسيكية) مستعملة بذلك وسائل اتصال تقليدية إلى مرحلة عصرية معتمدة طرق التسيير العصري القائمة على منظومة شبكات المعلومات مثل الانترنيت، التي تعرف على أنها شبكة عملاقة تضم عشرات الآلاف من الشبكات والحواسب المرتبطة مع بعضها البعض وتتسم بالمرونة وسهولة الاستخدام، لذلك أثرت على التنظيمات بطريقة ديناميكية أدت إلى تطوير الشبكات الداخلية المعتمدة على تكنولوجية الانترنيت وبذلك ظهرت شبكة الانترانات كحلقة ربط الشبكات الداخلية مع شبكة الانترنيت.

إن تطوير استراتيجية من استراتيجيات المنظمة يتوقف على وفرة المعلومات ودقتها حيث تنير هذه المعلومات الطريق لمستخدميها وتزودهم برؤية حقيقية عن هذه الأخيرة، والتي من بينها استراتيجية التجديد المتعلقة بمختلف التكنولوجيات الحديثة للمعلومات للتجديد في المصلحة سواء على مستوى التجهيزات أو على مستوى المعارف الخاصة بالأفراد أو كانت متعلقة بتجديد أساليب العمل، وذلك لتطوير قدراتها عبر استخدام هذه التكنولوجيات.

فإدارة الموارد البشرية تعتبر من أكثر الإدارات التي تتأثر بالتغيرات سواء داخلية أو خارجية، ومن ثم كان من الضروري على المنظمة أن تواجه التحديات الخارجية المؤثرة على الأفراد وتتكيف معها من خلال إجراء تجديدات على سياستها وممارستها.

ويتطلب هذا من إدارة الموارد البشرية أن تكون شريكا في إعداد برامج التنمية وتطبيق الخطط الإستراتيجية على مستوى المنظمة، وأن تتبنى دور المبادرة في التنبؤ بكل الظروف والتغيرات التي تؤثر على إدارتها لمواردها البشرية بفاعلية، كما أنها يجب أن تتفهم الآثار المترتبة على بعض المتغيرات كمسايرة التكنولوجيات الحديثة للمعلومات، والتي تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في تجديد طاقات الموارد البشرية داخل المنظمة.

وفي إطار كل هذه المستجدات التي يطغى عليها الطابع التكنولوجي العلمي، جاء عملنا هذا لتسليط الضوء على بعض الآثار التي أحدثتها تكنولوجيا المعلومات في جانب من أهم جوانب الأعمال يعتبر الركيزة الأساسية ألا وهو جانب الموارد البشرية، و بهذا تمحورت إشكالية موضوعنا حول التساؤل الآتي:

إلى أي مدى تساهم التكنولوجيات الحديثة للمعلومات في تجديد طاقات الموارد البشرية؟

الإطار المنهجي:

هدف البحث: يتجلى فيما يلي:

1-التنويه بأهمية تكنولوجيا المعلومات ودورها في تجديد طاقات الموارد البشرية.

2-إبراز دور الانترانات في تفعيل وظائف الموارد البشرية.

3-محاولة التعرف على السبيل الأمثل لتحريك دافعية الموارد البشرية من أجل إنتاج جيد.

طريقة البحث: تندرج هذه الدراسة ضمن البحوث الوصفية، التي تعرف بأنها تهدف للحصول على معلومات كافية ودقيقة عن

الموضوعات المدروسة، ووصف ما هو موجود في الواقع من زوايا مختلفة(1).

أدوات البحـث: من بينها:

المقابلة: تعتبر المقابلة من أكثر الأدوات استعمالا للحصول على المعلومات، وهي حوار يشمل مجموعة أسئلة يطرحها الباحث على المبحوث، تقدَم بشكل شفوي للحصول على معلومات معينة، ويتوقف نجاحها على مستوى التخطيط لها وعلى الكيفية التي تتبع في تسجيل المعلومات والبيانات التي تفسر هذه المقابلة(2).

الاستمارة: تعتبر الاستمارة من الوسائل الأساسية لجمع البيانات، وهي أقلَ وسائل جمع البيانات تكلفة، كما يمكن الحصول عن طريقها على بيانات عدد كبير من الأفراد بأقل جهد ووقت ممكن.

عينة البحث: ويمثل المجتمع الكلي للدراسة 300 عاملا وأخذنا 10% من المجتمع الكلي كعينة تجرى عليها الدراسة، وبعد القيام بعملية حسابية تحصلنا على 31 فردا تمثل المجتمع الكلي.

مصطلحات البحث: تكنولوجيا المعلومات: تعرف التكنولوجيا على أنها "إدخال أو تطبيق الأدوات والتقنيات المتصلة بعلم المعلومات في حل مشكلات النظم مثل الحاسب الالكتروني ووسائل الاتصال والوسائط المصغرة"(3).

كما عرفها الدكتور محمد فتحي عبد الهادي بأنها: "البحث عن أفضل الوسائل لتسهيل الحصول على المعلومات وتبادلها وجعلها متاحة لطالبيها بسرعة وفاعلية".

إذا تكنولوجيا المعلومات، هي مختلف أنواع الاكتشافات والمستجدات والاختراعات التي تتعامل مع شتى أنواع المعلوماتية من حيث جمعها وتحليلها وتنظيمها وخزنها واسترجاعها في الوقت المناسب والطريقة المناسبة والمتاحة، وقد تأثرت تكنولوجيا المعلومات كثيرا بظهور تكنولوجيا الحواسيب والاتصالات الحديثة.

ومنه؛ يمكن استخلاص التعريف التالي: تكنولوجيا المعلومات هي مجموع التقنيات والوسائل الحديثة التي تسهل طريقة التعامل مع المعلومات من حيث تجميعها وتحليلها واسترجاعها.

التجديد: لغة، من جدَ – يجدَد- صار جديدا، جدَ واجَد بمعنى أصبح جديدا، وتجديد في الثوب لبس جديدا[4].

اصطلاحا: يخلو التجديد من معنى الاصطناع المستحدث كما قد يعني إضافات قشرية إلى بنية قائمة فعلا، والتجديد معناه كذلك إحلال طرق جديدة وحديثة بدلا من طرق قديمة في الحياة[5].

تعريف مستخلص للتجديد: بأنه تلك الفكرة الجديدة التي تبنتها المؤسسة، باستخدام تكنولوجيا المعلومات الحديثة كوسائل لتغيير أساليب الاتصال بين أقسامها، وبالأخص تجديد طاقات الموارد البشرية ومدى قدرتها على التكيف والتأقلم والتعامل مع هذه التكنولوجيات.

الموارد البشرية: هي مجموعة الأفراد والجماعات التي تُكون المنظمة في وقت معين، ويختلف هؤلاء الأفراد فيما بينهم من حيث تكوينهم، خبراتهم، سلوكياتهم، اتجاهاتهم وطموحاتهم، كما يختلفون في وظائفهم، مستوياتهم الإدارية وفي مهاراتهم الوظيفية[6].

ومع تأثير العولمة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الدول والمؤسسات، بدأت تظهر الاتجاهات التالية:

1- التفكير متعدد الأبعاد للموارد البشرية ذات الهياكل المرنة.

2- شفافية الأداء العالمي المرتبط بالجودة، والالتزام البيئي والإنساني، وأخلاقيات العمل للموارد البشرية بالمؤسسات.

3- التوسع في صناعة الخدمات بجانب التكنولوجيات في أطر التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

4- الاحتراف التسييري، والتسيير المهني، والقيمة المضافة للعمالة.

5- الاهتمام بتسيير سلاسل التوريد والعلاقات مع المنافسين وخدمة العملاء، وتطبيق مبدأ "أصحاب المصالح المشتركة وشركاء التنمية" الحكومة، النقابات، المديرون، المستثمرون، العمال، المجتمع.

6- تنمية مهارات الموارد البشرية أساس المزايا التنافسية بين المؤسسات والحكومات.

7- وسوف تتأثّر منظومة تسيير الموارد البشرية بالتقنيات التالية:

-الثورة الجزئية "تخليق المواد على المستوى الجزئي لتصنيع مواد جديدة".

- إنتاج أنماط ميكانيكية إلكترونية "عالم الإلكترونيات الصناعية".

- الثورة البيولوجية – حاسوب الغد أفضل في القدرات من حاسوب اليوم.-

-الثورة المتوقعة في عالم الطاقة الاندماجية والمواصلات الدقيقة.

-الأقمار الصناعية وأنظمة الرصد الكوكبي.

-تكنولوجيا البيئة.

8- الثورة التنظيمية"الموارد التنظيمية، المؤسسات المرنة، المؤسسة الإلكترونية، درجات المركزية واللامركزية، دورة حياة المؤسسة".

9- معدل استيعاب التكنولوجيا وحقوق الملكية الفكرية وتأثير ذلك على هيكل الموارد البشرية.

عرض نتائج البحث وتفسيرها ومناقشتها:

المحور الأول: بيانات سوسيوديمغرافية:

من خلال النتائج المتعلقة بمتغير الجنس، وجدنا أن نسبة الذكور 64.51% تقريبا ضعف نسبة الإناث 35.48%، وهذا راجع إلى طبيعة المنطقة الريفية التي تتواجد فيها المؤسسة محل الدراسة، حيث تتوجه فئة الإناث إلى مزاولة نشاطات أخرى كالتعليم.

وهذا الوضع لا يلغي ولا ينفي أهمية الموارد البشرية (ذكور أو إناث) على المستوى القومي المجسدة فيما يلي: الموارد البشرية أساس الانتقال الاقتصادي، وأداة تنافسية عالمية، وهي العقول المبتكرة التي تساعد على خفض فاتورة التكنولوجيا المستوردة، وكذلك هي القادرة على زيادة الصادرات، بالإضافة إلى أن الموارد البشرية هي المكمل الأساسي للثروة القومية وهي أساس لتعزيز الأمن القومي[(7)].

ويتبين لنا من خلال متغير السن أن نسبة 41.93% تمثل مرحلة الكهولة وهي الغالبة، وهذا دليل على أن هذه الفئة من الموارد البشرية تتناسب مع النشاط الفكري الإداري في المؤسسة، كما هو الحال لنسبة 29.03%.

كما نلاحظ كذلك نسبة 19.35%، وتمثل فئة الشباب في المؤسسة، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على اهتمام المؤسسة بتنوع طاقاتها من الموارد البشرية، في حين نجد نسبة 9.67% تمثل فئة الشيخوخة، وهذا دليل على استفادة الموارد البشرية الأخرى (الشباب) من خبراتهم المكتسبة عبر السنوات.

وهذا التنوع العمري يجمع بين القدرات العقلية والقدرات غير العقلية، ويعبر ترستون عن القدرات العقلية في جملة من العوامل هي[8]: عامل الفهم و تمثل الكلمات اللغوية، عامل الطلاقة أي القدرة على تكوين الكلمات، عامل القدرة الحسابية أي السرعة في إجراء العمليات الحسابية، عامل القدرة المكانية أي تصور الأشكال الهندسية في أوضاع مكانية مختلفة، عامل التذكر الأهم ويمثل القدرة على اكتشاف القاعدة العامة في حالات جزئية.

أما القدرات غير العقلية: هي مجموعة القدرات الناجمة عن الحواس والقدرات الحركية وكذلك قدرة التعلم لدى الإنسان وسوف نذكرها بإيجاز: الحواس (ومن الحواس المهمة هي الإبصار)، القدرات الحركية ومن أهمها (السرعة، التنسيق، اللياقة الجسمانية)، التعلـم وتتمثل في قابلية الموارد البشرية للتعلم من خلال قدرة أو ملكة التعلم ومن خلال هذه القدرة تتم عملية استثمار باقي القدرات وتفعيلها ليحسن أدائها الوظيفي.

كذلك الإدارة، تملك الموارد البشرية ميزة تميزها عن غيرها من الموارد هي الإدارة الواعية لأداء أي نشاط أو عمل حيث تعتبر عامل مؤثر على السلوك لذلك، فإن قرارات الإنسان ترجع إلى قوة البواعث والدوافع، والإدارة هنا تعمل لتقوى أو تضعف القدرات الأخرى. أما عن

العواطف، تلعب دورا هاما في تحديد مستوى أداء الفرد وسلوكه وهي من الخصائص الهامة التي تنفرد بها الموارد البشرية عن غيرها(9).

يتضح من خلال متغير المستوى التعليمي أن نسبة 35.48% من المبحوثين ذوو المستوى الثانوي وهي النسبة الأكبر، ونسبة 32.25% من المبحوثين جامعيون، ونلاحظ من خلال هذا أن النسبتين متقاربتين، وهذا يدل على أن المؤسسة تولي اهتماما بتوظيف حاملي الشهادات الجامعية قدر المستطاع، حيث نجد نسبة 16.12% من المبحوثين من المستويين الابتدائي والمتوسط، وكذلك أصحاب الدراسات العليا.

وهذا المتغير الخاص بالمستوى التعليمي، يجسد من خلال وظيفة استقطاب واختيار الموارد البشرية وهي وظيفة من أهم وظائف إدارة الموارد البشرية، واستقطاب الموارد البشرية يشير إلى نشاط تنظيمي(10) المصمم بغرض التأثير في: عدد الوظائف المرشحة لشغل الوظائف، ونوعيات الأفراد المتقدمين لشغل تلك الوظائف، كذلك احتمالات قبول الأفراد الملائمين للوظيفة لعروض المنظمة لشغلها.

ومن بين العوامل المؤثرة في جهود الاستقطاب: حجم المنظمة، طبيعة نشاط المنظمة حيث نجد شركات الخدمات المتطورة تقوم بعمليات استقطاب بصفة متميزة قياسا على النوعيات الأخرى من الشركات، بالإضافة إلى سوق العمل ومدى وفرة العروض من التخصصات التي تحتاجها المنظمة، وكذلك الظروف الاقتصادية ومدى سيطرة حالات الرواج أو الكساد في بيئة عمل المنظمة، وأيضا ظروف العمل ومستويات الراتب وتشكيل حوافز ومزايا الوظيفة الأخرى.

يلاحظ من خلال المتغير الخاص بالأقدمية في العمل أن نسبة 32.25% من المبحوثين الذين تتراوح خبرتهم المهنية من16 إلى20 سنة، وهذا دليل على أن مصلحة الموارد البشرية تملك كفاءات ذات خبرة عالية في ميدان نشاطها، تليها نسبة 29.03%، والتي تمثل المبحوثين الذين تتراوح خبرتهم المهنية من 1-05 سنوات، وهذا مؤشر على أن المؤسسة تفتح

المجال لتوظيف كفاءات جديدة ذات إطلاع واسع على التكنولوجيات الحديثة للمعلومات وأكثر تحكما فيها.

ومن خلال استقراء النتائج المتعلقة بمتغير منصب العمل، يتضح أن نسبة 22.58% من المبحوثين سواء كانوا إداريون أو تقنيون يمثلون فئة الإطارات، وهذا راجع إلى نوعية نشاط المؤسسة الذي يحتاج إلى مثل هذه الكفاءات، تليها نسبة 16.12% تمثل نسبة الأطباء، وهذا يعود إلى طبيعة نشاط المؤسسة محل البحث.

ومتغير منصب العمل يعتمد على وظيفة تحليل وتوصيف الوظائف، وهو عملية جمع ودراسة وتحليل وتسجيل البيانات المتعلقة بواجبات الوظيفة وأبعادها المختلفة وظروف العمل المحيطة بها، وكذلك المتطلبات الأساسية لشغلها.

ويقصد أيضا بتوصيف الوظائف إعداد وصف دقيق لكل وظيفة في المنظمة بحيث يشمل كافة البيانات اللازمة عن الوظيفة وهذه البيانات تشمل(11): اسم الوظيفة، موقعها في التنظيم أو الإدارة التابعة له الوظيفة، واجبات الوظيفة التي تؤدي بشكل متكرر ودوري والواجبات التي تؤدي من وقت لأخر، مسؤولية الوظيفة وقد تكون إشرافية أو مالية أو فنية، الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها شاغل الوظيفة، علاقة الوظيفة بالوظائف التي تعلوها والوظائف التي تشرف عليها الوظيفة.

المحور الثاني: معلومات حول تصور عمال المؤسسة محل البحث عن استعمال تكنولوجيا المعلومات

يتبين لنا أن نسبة 77.41% من المبحوثين يستخدمون الهاتف وهي نسبة عالية، وهذا مؤشر على أن الهاتف وسيلة اتصالية مهمة تستعملها الإدارات المختلفة بالمؤسسة، فالاتصال الهاتفي نوع من الاتصال الشخصي المباشر في مجال العلاقات العامة، ويبرز أن الاتصال الشفوي والمباشر من الشخص يكون لها تأثير قوي على الشخص الذي يتم التحدث معه من الكلمة المكتوبة الصادرة من نفس الشخص، وهذا

يرجع إلى طبيعة الثقافة الاتصالية السائدة في المجتمعات العربية التي تعتمد في اغلب الحالات على الاتصال الشفوي (من الفم إلى الأذن).

وما يعادل نسبة 51.61% من المبحوثين يستعملون الحاسب الآلي في عملهم، وهذا يدل على أن المؤسسة تعمل جاهدة على تجديد أساليب عملها من خلال تزويد أكبر عدد ممكن من موظفيها بوسائل تكنولوجية فعالة كالحاسب الآلي (الكمبيوتر)، ويستخدمون الجيل الرابع من الحاسبات الآلية، وهذا يعود إلى أن المؤسسة قد أدخلت حواسيب ذات كفاءة عالية من أجل تجديد طاقات مواردها البشرية، وتسهيل العمل بمختلف البرامج التي يمكن تحميلها في هذا النوع من الحواسيب.

أما فيما يخص متغير درجة التحكم في استعمال جهاز الإعلام الآلي وجدنا مايعادل 45.16% من المبحوثين يتحكمون بطريقة متوسطة في استعمال جهاز الإعلام الآلي، تليها نسبة 25.80% من المبحوثين يتحكمون بطريقة جيدة وهذا بفضل التكوين الذي تحصلوا عليه سواء في المؤسسة أو خارجها وهذا لضرورة تحسين كفاءتهم المهنية.

كما تبين لنا من خلال المتغير الخاص بمدى تقبل عينة البحث لهذه التكنولوجيا وجدنا أن نسبة 80.64% من المبحوثين لديهم تقبل اتجاه التكنولوجيا الحديثة للمعلومات، وهذا يدل على تزايد الوعي لدى الموظفين والأهمية التي تحضي بها هذه التكنولوجيا خاصة بالنسبة لفئة العمال الشباب، وكذلك دورها في تسهيل الأعمال، وهذا راجع إلى متطلبات العمل بسرعة، وضرورة العصر لأن التكنولوجيات الحديثة للمعلومات أمر واقع ومفروض في عصرنا الحالي.

وفي المقابل نجد ما يعادل 19.35% ليس لديهم تقبل لتكنولوجيا المعلومات الجديدة، ويمكن إرجاع ذلك إلى أن المؤسسة لم تعمم بعد التكنولوجيات على جميع مصالحها، بالإضافة إلى غياب المعلومات الضرورية حول هذه الأخيرة، وكذلك عدم اهتمامهم بتكنولوجيا المعلومات، وهذا التوجه نجده عند الفئة العمرية الأكثر من 50سنة التي تحن دائما إلى العمل بالوسائل التقليدية وأيام زمان.

ولكن من المفروض على المؤسسات تهيئة الجو المناسب مسبقا لكل تجديد أو تغيير مهما كان بسيطا، وفي دراستنا هذه يعد مفهوم التجديد موقعا محوريا في دراسات علوم الإعلام والاتصال بكل تخصصاته، والتطرق إلى التجديد من ناحية انتشار الأفكار المستحدثة ومراحل تبنيها، من خلال ما يلي[12]:

عناصر التجديد:

1-التجديد أو الابتكار.

2-مجرى الاتصال أو مختلف قنوات ودعائم الإعلام والاتصال.

3-النسق الاجتماعي: وهم مختلف الأفراد والجماعات موضوع الحوار وهي النقطة المتوسطة في نموذج التجديد الذي يتطلب قبولا قبليا من قبل أغلبية أعضاء النسق الاجتماعي قبل اتخاذ القرار بتبني الأفكار المستحدثة.

4-الزمن: وهو عبارة عن العملية التي ينتقل بواسطتها التجديد للمستهدفين والمستقبلين، فالأفراد حينها يتلقون معلومات حول التجديد من مختلف المصادر الاتصالية الشخصية أو الجماهيرية وفقا للظروف يقررون استخدام الفكرة وتبنيها.

5-عملية التبني: فهي عقلية الذهنية الخاصة بالفرد وتتكون من عدة مراحل تبدأ بالسماع عن الفكرة، وتأخذ فترة زمنية تطول أو تقصر وفقا لخصائص الشخص وغير ذلك من العوامل التي تؤثر فيه وفي قدراته، وإمكانياته لاتخاذ قرار التبني وجعله جزء من سلوكه وتحدث هذه العملية عبر مراحل متسلسلة منطقيا أوردها –روجرز– وهي[13]: مرحلة الوعي أو الانتباه للفكرة، ثم مرحلة الاهتمام والتقييم، كذلك مرحلة المحاولة أو التجريب، بالإضافة إلى مرحلة اتخاذ القرار، وأخيرا مرحلة التبني والاستخدام الحسن التام.

من خلال استقراء النتائج الخاصة باستخدام الانترنيت في العمل، تبين لنا أن نسبة 65.51% من المبحوثين لا يستخدمون الإنترنيت في عملهم، في حين نجد نسبة 35.48% يستخدمونها وهي نسبة جيدة

بالنسبة لمؤسسة عمومية، ويتم استخدام الانترنيت من أجل: الحصول على المعلومات، وهذا لكون الإنترنيت شبكة معلوماتية عالمية تحتوي على كم هائل من المعلومات التي يستفيد منها الموظفون في مجال عملهم.

ونظرا لأهمية الإنترانات البالغة على صعيد الاتصال الداخلي للمؤسسة في تكامل المعلومات وسلامتها وتنظيمها والحفاظ عليها، وهي الدوافع التي أدت بالمؤسسات إلى تجديد واقعها الاتصالي بتكنولوجيا المعلومات ويمكن إيجاز أهميتها فيما يلي(14):

1-وجود شبكة ممتدة تربط بين مختلف أقسامها، وتضمن وجود نظام فعال على جميع الأعمال الجارية، كذلك بوجود ميزة الترابط بين جميع الموظفين يؤدي ذلك إلى تكامل العمل وسهولة الاتصال، وبالتالي توفر الوقت والجهد بدلا من نقل المعلومات يدويا من مكان إلى آخر حيث يتم ذلك على الشبكة بسهولة متناهية مع الاحتفاظ بعامل الاستقلالية لكل مستخدم.

2-فقدان البيانات نتيجة خطأ ما مثل الكهرباء أو إغلاق الجهاز فجأة قضية اعتبارية وخطيرة في نفس الوقت، ولكن بوجود الشبكة يمكن لهذه البيانات المفقودة أن تعرض نظرا لأنها مخزنة في موزع الشبكة وكذلك نظرا لوجود أنظمة حماية متطورة.

3-بالإضافة إلى تقاسم أفراد المؤسسة لقواعد البيانات الضخمة الموجودة على ذاكرة الموزع، فإنه يمكن كذلك الاستفادة من الموارد والملاحق الموجودة بالشبكة والمتصلة بالموزع والتي لا يمكن توفيرها بشكل متكرر ولكل مستخدم ومن هذه الملحقات الطابعات الليزرية، والطابعات الملونة والأقراص المرنة.

4- المحافظة على سرية المعلومات بفضل مستويات متعددة لمراقبة استعمال الملفات والدخول إلى الشبكة.

5- وفي بعض الشبكات المتعددة Wan تسهل هذه الشبكات الاتصال بين شخصين في مكانين متباعدين جدا، فهي وسيلة اتصال بشرية جديدة وفعالة.

يتبين لنا من خلال النتائج الخاصة بمتغير الانتظارات المرتقبة من تبني شبكة الإنترانات أن نسبة 54.83% من المبحوثين أكدوا على أهمية الإنترانات، باعتبارها وسيلة فعالة للحصول على المعلومة في الوقت المناسب، في حين نجد نسبة 19.35% من المبحوثين ركزوا على دورها في تفعيل المشاركة في اتخاذ القرار، وبنسبة أقل تساعد على الدقة في أداء المهام، بالإضافة إلى مختلف المزايا التي تميز هذه الوسيلة.

أما فيما يخص التصور المسبق لعينة البحث عن هذه التكنولوجيا وجدنا أن نسبة 80.64% من المبحوثين لديهم إطلاع وتصور مسبق عن الإنترانات، وتم تكوين هذا التصور باعتبار استخدام الإنترانات ثقافة عامة بالدرجة الأولى، بالإضافة إلى مزاولة التكوين (دورات تكوينية والمتمثلة في التكوين أثناء تأدية الخدمة، التكوين بغرض تجديد المعلومات، التكوين بغرض الترقية أو النقل لوظيفة أخرى)، كما أكدوا أن المسؤولين عن تكوينهم مختصون أجانب، وهذا راجع إلى نقص المؤطرين من داخل المؤسسة أو مع المؤسسات المتعاقد معها، وهذا يدل على مواكبة إدارة الموارد البشرية لكل ما هو جديد وارتفاع نسبة تقبلهم لها، ثم تليه نسبة 19.35% من المبحوثين ليس لديهم إطلاع وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالأولى.

ويعد تدريب وتكوين العاملين في المؤسسات عملية تهدف إلى تغيير دائم نسبيا في قدرة الفرد من أجل أداء الوظيفة بطريقة أفضل، ويعتبر كذلك أنه إجراء منظم يتزود الأفراد من خلاله بالمعرفة والمهارة المتعلقة بأداء مهام محددة[(15)]. وهناك طرق مختلفة للتدريب من بينها:

التدريب أثناء العمل، عن طريق المشرف أو أحد العمال القدامى، ويكون مسئولا عن تدريب وتعليم العاملين، كذلك التدريب عن طريق القاعات الدراسية، هي طريقة مفيدة عندما يكون الهدف هو تعليم الأفراد بمبادئ علمية لموضوع معين، بالإضافة إلى التلمذة الصناعية (التدريب المهي)، تقوم على أساس تزويد الأفراد بالمعرفة النظرية والعملية لفترة معينة، وهذه الطريقة تجمع بين التدريب خارج العمل

وأثناء العمل، لدينا أيضا ما يعرف بالتدريب عن طريق مراكز التدريب الملحقة بالمنظمة، تقوم على أساس إعطاء المتدربين توجيهات وإرشادات عن تشغيل الآلات، والمعدات الخاصة بالمنظمة.

وأخيرا التدريب التكميلي، ويتم عن طريق المعاهد العليا والجامعات، العديد من الشركات تشجع على إتباع هذا النوع من التدريب خاصة إذا تمت هذه البرامج بالنجاح وحققت نتائج.

من خلال استقراء النتائج الخاصة بمتغير تكنولوجيا المعلومات والتجديدات في مصلحة الموارد البشرية وجدنا أن نسبة 83.87% من المبحوثين أكدوا على دور التكنولوجيات في تجديد طاقات الموارد البشرية مقارنة قبل استعمالها في حين أن نسبة 16.12% رأوا أنها لم تحدث تجديدات، وهذا يمكن إرجاعه إلى عدم ممارستهم الفعلية لها في مجال عملهم أو عدم اقتناعهم بمدى أهمية هذه التكنولوجيات.

وهناك علاقة بين التكنولوجيا والمتغيرات الخاصة بالموارد البشرية والمرتبطة بها من خلال معالجة القضايا التالية[16]:

- التكنولوجيا وهيكل الموارد البشرية.
- التكنولوجيا وحجم الموارد البشرية.
- التكنولوجيا وحجم العمالة.
- التكنولوجيا والأجور والحوافز.
- التكنولوجيا وتقسيم العمل.
- التكنولوجيا والمهارات.

أما عن مستويات التجديد فتمثلت في: أن تكنولوجيا المعلومات جددت في طرق العمل، وهذا راجع لاستخدامها اليومي من قبلهم في مهامهم المختلفة وملامستهم لدورها الفعال أثناء أدائهم لعملهم، وهناك من يرى بأنها قامت بدورها في تجديد مختلف التجهيزات داخل الموارد البشرية، بالإضافة إلى أنها تعمل على توطيد العلاقات بين العمال.

أما فيما يخص الأهداف التي حققتها تكنولوجيا المعلومات وجدنا أن نسبة 54.83% من المبحوثين أكدوا أن تكنولوجيا المعلومات حققت هدف

الوصول للمعلومات في الوقت المناسب، وهذا راجع للسرعة الكبيرة الي تتميز بها مختلف هذه التكنولوجيات في نقل المعلومات، تليها نسبة 32.25% من المبحوثين أكدوا على أهميتها في التخفيف من الصعوبات في عملية التنسيق بين المصالح والمكاتب المختلفة داخل المؤسسة، في حين نجد أن نسبة 12.90% من المبحوثين رأوا أنها عملت على القضاء على احتكار المعلومة داخل المؤسسة محل البحث.

نتائج الدراسة: على ضوء البحث الذي قمنا به حول تكنولوجيا المعلومات ودورها في تجديد طاقات الموارد البشرية، توصلنا إلى جملة من النتائج الميدانية وهي كالتالي:

-تكنولوجيات المعلومات تلعب دورا فعالا في تجديد طاقات الموارد البشرية، ولكنها غير واضحة جدا بالنسبة إلى ما تحمله من تجديدات على مستوى المهارات الفردية للعاملين.

-استخدام المؤسسة محل البحث العديد من التكنولوجيات الحديثة للمعلومات في عملية التسيير، غير أنها لا تستغلها بصفة كاملة، وهذا قد يعود على أكثر تقدير لضعف درجة تأهيل الموارد البشرية مع هذه الاخيرة.

-الإنترانات الوسيلة الأكثر تقبلا في مصلحة الموارد البشرية.

-تكمن أهمية الإنترانات في الحصول على المعلومة في الوقت المناسب، بالإضافة إلى تنمية قدرات ومهارات الموارد البشرية.

وعلى ضوء الدراسة الي قمنا بها، والنتائج المتحصل عليها نقترح جملة من التوصيات:

-وضع برامج تكوينية ملائمة لكافة العمال داخل المؤسسة حسب المستوى.

-على المؤسسة تعريف موظفيها أكثر بكل التكنولوجيات الموجودة في المؤسسة وبأهميتها في أداء وظائفهم.

-العمل أكثر على توظيف الكفاءات المناسبة والي تكون أكثر اطلاع على مختلف الوسائل التكنولوجية الجديدة وكيفية استعمالها.

خَاتِمة

منذ ظهور المؤسسات الاقتصادية كان هدفها الوحيد هو تحقيق الربح، لضمان بقائها واستمرارها الأمر الذي اضطرها إلى الاهتمام بالوسائل المادية، من زيادة في رؤوس الأموال المستثمرة وتطوير في مختلف الوسائل المستعملة وإدخال التكنولوجيا في كل أعمال المؤسسة معتقدة أن الاهتمام بالأصول المادية واستحداثها يعد مفتاح تحقيق الربح وبلوغ الهدف المنشود فكان الاهتمام في هذه الفترة منصبا حول الجانب المادي دون أدنى مراعاة للجانب البشري.

ولكن؛ ما يشهده عالمنا اليوم من تسارع في ميكانيزمات التجديد والابتكار على درب العولمة التي تدفع المجتمعات الدولية خاصة المتطورة منها إلى إحداث ثورة معرفية كان لها دور الريادة في بعث رؤى متجددة لمعطيات التغير والتطور، وذلك فيما يخص استحداث المفاهيم والتقنيات التميزية والتكنولوجيا المتقدمة والمتجددة على الدوام، وفي ظل هذا الزخم المعرفي والتكنولوجي، أدركت غالبية المؤسسات بمختلف مواقعها ومجالاتها الاقتصادية أنها لم تعد تملك القدرة الكافية التي تلجأ لها في تعاملاتها ومواكبتها للمستجدات الحاصلة والتحديات التنموية المتشابكة من حيث أبعادها الاقتصادية الاجتماعية...الخ، وهو الأمر الذي جعلها بحاجة متزايدة لوضع استراتيجية تمكنها من دعم وتطوير وتنمية الكفاءات وصقل المهارات البشرية على أساس أن الموارد البشرية هي القوة الحقيقية علميا وعمليا التي تسمح باكتشاف الفرص ومواكبة المتغيرات وفهم المشكلات ومن كل هذا إبداع الأفكار الأصلية.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) أحمد بدر، أصول البحث العلمي ومناهجه، (القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 1996)، ص289.

(2) عزيز حنا داود وآخرون، مناهج البحث في العلوم السلوكية، (القاهرة: مكتبة الأنجلو مصرية، 1991)، ص90.

(3) حسن عماد مكاوى، -2000- تكنولوجيات المعلومات والاتصال، (القاهرة: مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 2000)، ص37.

(4) المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة31، (بيروت: دار المشرق، 1994)، ص81.

(5) السيد محمد عرور، دراسات في التجديد التربوي، (القاهرة: دار غريب للطبع والنشر والتوزيع، 1999)، ص16.

(6) مصطفى محمود أبوبكر، الموارد البشرية مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، (مصر: الدار الجامعية الاسكندرية، 2004)، ص40.

(7) J.M.Peretti, Gestion des ressources humaines assistée par ordinateur, (sans pays: éditions Liaisons, sans date), P78.

(8) أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية منظور الحادي والعشرين، (دون مكان النشر: دار الكتاب، 2000)، ص26.

(9) S.Schermerhorn, S.G.Hunt et R..N.Osborn, Comportement Humain et Organisation, 2eme édition (imprimé au Canada,Village mondiale,Paris,France, 2002), p15.

(10) مصطفى محمود أبوبكر، مرجع سابق، ص55.

(11) صلاح الدين عبد الباقي، الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، (دار الجامعة الإسكندرية، 2003)، ص65.

(12) محمد سمير، الإعلام والاتصال الجماهيري والرأي العام، (القاهرة: عالم الكتب القاهرة، 1996)، ص205.

(13) Alex Mucchielli: Les Sciences De L'information Et De La Communication, 3ème Edition, (France: Hachette, 2001), p16.

(14) ثائر موسى يونس، تكنولوجيا المعلومات، (الاسكندرية: دار الإسكندرية، 2000)، ص16.

(15) عدلي أبو طاحون، إدارة وتنمية الموارد الطبيعية والبشرية، (الإسكندرية: الدار الجامعية الإسكندرية، 2002)، ص64.

(16) مصطفى محمود أبوبكر، مرجع سابق، ص461.

أثر تبني الحوكمة على نجاح تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المستشفيات العمومية الجزائرية

د.حوالف رحيمة و أ.بوفاتح كلثومة
جــامعة تلمسـان

الملخص

بدأ العالم ينظر إلى حوكمة الشركات باهتمام متزايد، وبرزت الحاجة الملحة إلى تطبيق معاييرها وقواعدها في العديد من اقتصاديات دول العالم، لاسيما أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية. وتكمن أهمية حوكمة المستشفيات في ضمان استمرارية تحسين جودة الخدمات الصحية لتعزيز ثقافة التميز وتطوير وتحسين الأداء المؤسسي مع الحث على التعليم والتطور والجودة في تقديم الخدمة لضمان خدمة العملاء الممتازة وتحقيق قدر أكبر من رضاهم، وذلك من أجل تحقيق رسالة المنظمة الاستشفائية وأهدافها الاستراتيجية، إن تطبيق معايير الحوكمة وقواعده من شأنه أن يحافظ على سلامة المال العام، واستقرار الاقتصاد الكلي، وأن يساهم بشكل مباشر وغير مباشر في تحقيق التنمية وأهدافها، حيث إن التطبيق الجيد من شأنه أن يفضي إلى تخفيض مكافحة الفساد، وزيادة فرص التمويل التي يعاني منها القطاع الصحي عموما.

وتهدف هذه الدراسة إلى اختبار أثر معايير الحوكمة بأبعادها الشفافية، الافصاح، مجلس الإدارة، إدارة المعلومات، أخلاقيات المهنة الطبية على متطلبات إدارة الجودة الشاملة في المستشفيات العمومية الجزائرية بأبعادها، دعم وتأييد الإدارة، التوجه بالعميل، تحسين جودة الخدمة الصحية، القيادة والمشاركة، ثقافة المنظمة وتطوير المهارات، بالتطبيق على المستشفى الجامعي لولاية تلمسان.

الكلمات المفتاحية: حوكمة المستشفيات، معايير الحوكمة، الافصاح والشفافية، إدارة الجودة الشاملة، تحسين مستوى الخدمة الصحية، التنمية المستدامة.

Summary

The world began to look at the growing interest of corporate governance, has emerged as the urgent need to apply the standards and norms in many countries of the world economies, particularly the wake of the economic collapse and financial crisis. And The importance of governance hospitals to ensure continuous improvement of the quality of health services to promote a culture of excellence and develop and improve institutional performance with induction on education and development and quality in the provision of the service to ensure

excellent customer service and achieve greater satisfaction in order to .achieve the hospital organization's mission and strategic objectives

The application of corporate governance standards and rules of security would preserve the integrity of public money and stable macro-economy, and contribute directly and indirectly to the achievement of development objectives, as good application would lead to a reduction in anti-corruption, and increasing funding opportunities faced by the sector health generally.

This study aimed to test the impact of standards of governance dimensions of transparency, disclosure, the Board of Directors, information management, medical ethics on the overall quality of the Algerian public hospitals management requirements dimensions support and the support of the administration, customer orientation, improving the quality of health service, leadership and participation, culture of the organization and the development of skills, the application to the University Hospital of the mandate of Tlemcen.

Key words:

hospital governance, standards of governance, disclosure and transparency, total quality management, improving health service level, sustainable development.



لقد تطور علم الإدارة تطورا كبيرا خلال العقود الأخيرة حتى غدا من أهم العلوم في العصر الحديث، وتؤكد البحوث العلمية المتخصصة، أن المستشفى يظل المحور الرئيسي للخدمات الصحية مستقبلا، الأمر الذي يتطلب وبالضرورة توافر إدارة علمية إبداعية تتفق والمتغيرات السكانية المتوقعة كما ونوعا وتتلاءم مع المستجدات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية لتستطيع مواجهة التحديات الأنية والمستقبلية المنتظرة[1]، لقد ركزت منظمة الصحة العالمية ومنظمات دولية متخصصة على أهمية تطبيق الاتجاهات الحديثة في إدارة المستشفيات كالهندرة[2] وإدارة الجودة الشاملة كعلم متطور وكممارسة مهنية بات لها أهميتها البالغة في الإدارة العصرية

للمستشفيات من أجل زيادة الكفاءة في الأداء وفعالية جودة الخدمة الصحية، كما أجمع علماء الإدارة الحديثة على أن الإدارة هي الجهة المسئولة أولا وأخيرا عن المستوى المتحقق من الإنتاج والخدمات، فالإدارة هي المسئولة عن كل عمليات العمل والإنتاج[3].

في ضوء ذلك يمكن القول بأنه من الأسباب الهامة لتدهور مستوى الخدمات الصحية وكثرة شكاوى المرضى هو نقص الإفصاح والشفافية وعدم إظهار البيانات والمعلومات الحقيقية التي تعبر عن الأوضاع المالية التي انعكست على فقد الثقة في المستشفى العمومي، ونتيجة لكل ذلك زاد الاهتمام بمفهوم حوكمة المستشفيات وأصبحت من الركائز الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الوحدات الاقتصادية العمومية.

إشكالية الدراسة:

تعرف المستشفيات في الجزائر مشاكل متعددة منها التنظيمية، البشرية، المادية، البيئية تؤثر على مستوى جودة الخدمات الصحية المقدمة مما يؤدي إلي زيادة التدهور الصحي على العموم، وأمام هذا الوضع الصعب يمكن كمرحلة أولى محاولة إعادة ترتيب البيت داخل المستشفى، وهذا ببعث أساليب ومناهج عمل جديدة أثبتت فعاليتها على المستوى الدولي، إن المشاكل التي تعاني منها المستشفيات تعود بالدرجة الأولى إلى اتباع النظام التقليدي السائد في الإدارة وأمام التغيرات الدولية والتطورات التكنولوجية والإدارية أصبح من الحتمي والضروري تغيير هذا المنهج بإتباع الأساليب العلمية الإدارية

المتطورة بهدف القضاء على المشاكل وتحسين جودة الخدمات الصحية.

واعتمادا على الدراسات السابقة التي تعتمد تطبيق إدارة الجودة الشاملة كأساس لحل مشاكل المنظمة[4] الاستشفائية من خلال فعاليته وقدرته على تطويرها وترقية قدراتها لبلوغ مستوى الجودة في تقديم الخدمات الصحية من جهة، والحوكمة باعتبارها صمام أمان لحماية المنظمات والمؤسسات ونظاما للإدارة الرشيدة من جهة أخرى عمدت الباحثة للقيام بهذه الدراسة لتسليط الضوء على نظام هام من أنظمة الإدارة الرشيدة الهادف إلى تحقيق التوفيق والتوازن بين أصحاب المصالح المتعارضة، ويدرس هذا البحث العلاقة التفسيرية بين المتغيرين حوكمة الشركات وإدارة الجودة الشاملة، ويمكن صياغة إشكالية الدراسة في السؤال التالي:

هل تبني حوكمة المستشفيات يفعل من نجاح تطبيق إدارة الجودة الشاملة بالمستشفى الجامعي بتلمسان؟

أهداف البحث

تأتي أهمية البحث في التأكيد على أهمية التوسع في تطبيق مفهوم حوكمة المنظمات في البيئة الاقتصادية الجزائرية والعربية والاستفادة منها في تطوير الممارسة الإدارية، وبالتالي تحقيق جودة الخدمة العمومية والتي ستنعكس على التطور الاقتصادي عموما، ويعتمد هذا البحث على الأسلوبين الآتيين:

الأسلوب الأول: الدراسة النظرية المكتبية للأبحاث والكتابات السابقة في هذا المجال، وذلك بغرض تحليلها والاستفادة منها في صياغة الجوانب النظرية والفلسفية لهذا البحث.

الأسلوب الثاني: الدراسة التطبيقية والتي تتضمن تصميم قائمة استقصاء وتوزيعها على العاملين في المستشفى الجامعي بتلمسان، وذلك للوقوف على آرائهم وخبراتهم والاستفادة منها في التغلب على مشكلة البحث، وذلك من خلال تحليل نتائج الاستقصاء باستخدام الأساليب الإحصائية المناسبة، وبالاعتماد على حزمة البرامج الإحصائية الجاهزة SPSS، يمكن الوقوف على مدي صحة أو خطأ فروض البحث.

فرضيات الدراسة: تستخلص الباحثة مجموعة الفروض الآتية:

1- هناك ارتباط معنوي بين تطبيق إدارة الجودة الشاملة وحوكمة الشركات، أي إن تطبيق إدارة الجودة الشاملة سيساعد في زيادة تفعيل حوكمة المستشفيات.

2- إن التكامل بين إدارة الجودة الشاملة وحوكمة المستشفيات يؤدى إلى تحقيق الهدف الأساسي للمنظمة الصحية، وهو تحسين مستوى الخدمة الصحية وإرضاء المرضى لتحقيق البقاء والنمو والاستمرار.

خطة البحث:

لتحقيق أهداف البحث ومعالجة مشكلته بصورة علمية، فقد تم تقسيم البحث إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: الإطار النظري لحوكمة المستشفيات وعلاقتها بإدارة الجودة الشاملة.

المبحث الثاني: الدراسة التطبيقية واختبار فروض البحث.

- النتائج والتوصيات.

-مراجع البحث.

- ملحق البحث.

أولا : الاطار النظري للدراسة

1 – عموميات حول الحوكمة

1-1 تعريف الحوكمة

تتباين تعريفات أدبيات الإدارة الاستراتيجية لمصطلح حوكمة الشركات بتباين الزاوية التي يتم تعريف المصطلح منها، ولكن بشكل عام يمكن أن يعرف مصطلح حوكمة الشركات بأنه الطريقة التي يتم من خلالها توجيه وإدارة ومراقبة الشركة، عامة كانت أو خاصة، فقد وصفها تقرير Cadbury عام 1992 نظام بمقتضاه تدار المؤسسات وتراقب(5) لقد أصبحت حوكمة الشركات "CorporateGovernance" من الموضوعات الهامة على كافة المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية، وذلك بعد سلسلة الأزمات المالية المختلفة التي حدثت في الكثير من المنظمات، وخاصة في الدول المتقدمة، وتزايدت أهميتها نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي، ودفع اتساع حجم المنظمات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، وإلى وقوع كثير من المنظمات في أزمات مالية، وهذا ما دفع العالم للاهتمام بالحوكمة.

لقد ظهر مصطلح حوكمة المنظمات نتيجة للمنافسة الحادة التي واجهتها العديد من الشركات الأمريكية من قبل الشركات اليابانية منذ الثمانينيات من القرن الماضي، ونتيجة لتعرض العديد من الشركات العالمية العملاقة في الوقت الحاضر

للافلاس نتيجة الأزمة العالمية الحادة التي يتعرض لها الاقتصاد العالمي، وبالتالي بدأ البحث عن مفهوم ينظم العلاقة بين إدارة المنظمة والأطراف المتعاملة معها على أساس أن تنظيم هذه العلاقة في إطار قانوني وشرعي، يجنب المنشأة الوقوع في صراعات بين تلك الأطراف التي قد تؤدى في النهاية إلى التعرض للانهيار والإفلاس، لقد أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD عام 1999 مجموعة من المبادئ الأساسية لحوكمة الشركات، من أهمها: تأمين الأسس لإطار حوكمة فعالة للشركات، الحفاظ على حقوق المساهمين، تفعيل مبدأ العدالة بين المساهمين، إبراز دور أصحاب المصالح "عملاء، موردين،...إلخ"، الحرص على الإفصاح والشفافية، وأخيرا التأكيد على مسؤولية مجلس الإدارة ودوره في حماية الشركة والمساهمين وأصحاب المصالح(6).

إن الحوكمة الرشيدة هي نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي، وهو يحدد المسئوليات والحقوق والعلاقات مع جميع الفئات المعنية ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل المنظمة، وهو نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية، ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل، فالحوكمة عملية يقوم المجلس من خلالها بتوجية المؤسسة لتحقيق رسالتها وحماية مصالح ومجودات الأعضاء والهيئة العامة، وتتعلق الحوكمة الرشيدة بالموازنة بين المسؤليات الاستراتيجية والتشغيلية بطريقة منظمة ومدروسة، وتتعلق أيضا بالقيادة والتأكد أن المنظمة تتم إدارتها وتسير أعمالها بالشكل الفعال والسليم، كما تعرف بأنها

النظم والعمليات المعنية بضمان التوجيه الكلي وفعالية الإشراف ومساءلة المنظمة.

1-2 الانتقال من حوكمة الشركات إلى حوكمة المستشفيات (HospitalGovernance)

إن حوكمة المستشفيات تعتبر من القضايا الأكثر حساسية وأهمية، إذ لا ترتبط فقط بأبعاد مالية واقتصادية، بل ترتبط بجانب أسمى وأكثر تأثيرا على المجتمع فهي مرتبطة بتوفير الرعاية الصحية، إذ يمكن اعتبار حوكمة المستشفيات مرتبط أكثر بالنهج المؤسسي أكثر من المالي، ويرى بعض المؤلفين أنه يمكن اعتبارها مزيجا من العناصر المالية وغير المالية، لأن الغرض منها هو الإشراف ودعم جميع أنشطة المستشفى لتحسين الخدمات الطبية، ففي حقبة مضت كانت حوكمة المستشفيات ترتكز بالمقام الأول على إدارة الهياكل والبنى التحتية وتوفير الموارد، أما اليوم فقط تطورت لتركز أكثر على إدارة العمليات ودعم أنشطة الرعاية الصحية، ويمكن القول أيضا بأن الحوكمة ما هي إلا شكل لنشر سياسات عامة محددة وينتج عن ذلك سن القواعد والقوانين وآليات تنفيذ الأنظمة، ويمكن أن يتم تحليل الحوكمة على مستوى منظمات معينة من القطاع الصحي كدراسة الحوكمة بمؤسسات الضمان الاجتماعي ومؤسسات الرعاية الصحية أو المستشفيات، كما أن أغلب الدارسين للحوكمة بالقطاع العام يركزون على مدى الالتزام بمبادئ الشفافية والإفصاح والمسؤولية والقدرة على تحمل النتائج والتنبؤ بها والمشاركة في تحقيقها.

3-1 تعريف حوكمة المستشفيات

تعرف حوكمة المستشفيات بأنها عملية توجيه الأداء العام والفعال للمستشفى من خلال تحديد المهمة وتحديد الأهداف، بوجود مستويات من الإدراك على المستوى العملي، بالإضافة إلى أن حوكمة المستشفيات من العناصر الأساسية اللازمة من أجل تحقيق التميز في إدارة المستشفى، فهي تضمن حدا معينا من وجود مهمة واضحة ضمن ثقافة إنجاز معينة(7).

إن حوكمة المستشفيات هي عملية من خلالها يتم التعاون بين المسؤولين بالإدارة العليا والطاقم الطبي بمختلف شرائحه لتطوير الإشراف والسياسات العامة لهذه المؤسسة، وقد عرفت بأنها مجموعة العلاقات بين إدارة المؤسسة ومجلس الإدارة والمساهمين، وكذلك أصحاب المصالح، فالحوكمة هي ذلك الإطار الذي يوفر الهيكل الذي يتم من خلاله وضع أهداف المنظمة ويتم تحديد الوسائل الكفيلة لتحقيق هذه الأهداف ومراقبة الأداء، بالإضافة إلى أن الحوكمة الجيدة هي التي توفر الحوافز المناسبة للموارد البشرية لتحقيق أهدافها ورعاية مصلحة ذوي الحقوق بها.

إن أهم القضايا المطروحة في دراسات حوكمة المستشفيات والتي تعتبر أكثر حداثة في ميدان الحوكمة، تطرقت إلى النقص الكبير في البيانات بالمستشفيات، وخاصة بشأن العملية الإدارية، فالبيانات المتوفرة تعتمد إلى حد كبير على التقارير الواردة من طرف مدراء المستشفيات، علاوة على هذا أنه من بين المشاكل التي تواجه دراسة حوكمة المستشفيات أنه

لا يوجد منهج علمي واضح لدراسة الحوكمة، وكذلك لا توجد نظريات علمية وثيقة الصلة بحوكمة المستشفيات[8] أي تفتقر البحوث إلى إطار مفاهيمي متين، فهي بحاجة لبناء نماذج أكثر توضيح وتفسير لحوكمة المستشفيات لتعمل على تفعيل عملية تحديد الأدوار والمسؤوليات وزيادة الالتزام المهي لدى الطاقم الطبي والإداري على حد السواء.

لتحقيق الهدف الذي وجد من أجله المستشفى وهو تقديم الرعاية الصحية لكل أفراد المجتمع من خلال مجموعة أبعاد متكاملة فيما بينها وهي: الشفافية، لجان التدقيق أو المراجعة،مجلس الإدارة وإدارة المعلومات، وإدارة المكافآت. سيتم شرح كل عنصر بإيجاز.

فوائد الحوكمة الرشيدة:

يتمتع نظام الحوكمة بالعديد من المزايا والفوائد من أهمها: تشجيع الاستثمار، والابتكار، واستقرار الأسواق المالية ونموها، وتخفيض المخاطر وتخفيض تكلفة رأس المال، وضمان المعاملة المنصفة لحملة الأسهم، وتعزيز الثقة والمصداقية، وإيجاد بيئة عمل سليمة، وضمان المشاركة والمساءلة والمحاسبة، وإضافة لذلك تبرز أهم مزايا الحوكمة في المجالات الآتية:

أ) الرفاه الاجتماعي: تتمثل مسؤولية الشركات في إنتاج وتأمين احتياجات المجتمع من السلع والخدمات بالجودة والمواصفات المناسبة، وبأقل تكلفة ممكنة وبالاستخدام الجيد لجميع موارد المجتمع، ولا يمكن للشركات أن تقوم بأداء تلك الوظيفة، وتحقيق الرفاه المجتمعي ما لم يتسم سلوك الإدارة فيها بالشفافية والمساواة بالفرص.

ب) التنمية الاقتصادية: إن من شأن التطبيق والممارسة السليمة لحوكمة الشركات أن تؤدي إلى الكفاءة باستخدام الموارد، وتعزيز القدرة التنافسية بما يمكن الشركة من الوصول إلى مصادر التمويل المختلفة للتوسع والنمو، واغتنام فرص نمو إستراتيجية، والمساهمة في تحقيق الكفاءة الإنتاجية والتنمية الاقتصادية القطاعية والوطنية، والمساهمة في تحقيق ازدهار اقتصادي مستدام.

وتهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى تحقيق الشفافية والعدالة ومنح حق مساءلة إدارة الشركة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الوثائق جميعا، مع مراعاة مصالح العمل والعمال والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة بما يؤدى إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه وتنمية المدخرات وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جديدة ،كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين مع تكوين لجنة مراجعة من غير أعضاء مجلس الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات عديدة لتحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ.

ويتم تطبيق الحوكمة وفق خمسة معايير توصلت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فى عام 1999 وتتمثل في:

1-حفظ حقوق كل المساهمين: وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة والحصول على عائد فى الأرباح ومراجعة القوائم المالية وحق المساهمين في المشاركة الفعالة فى اجتماعات الجمعية العامة.

2- المساواة فى التعامل بين جميع المساهمين: وتعنى المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية والتصويت فى الجمعية العامة على القرارات الأساسية، والاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

3- دور أصحاب المصلحة أو الأطراف المرتبطة بالشركة: وتشمل احترام حقوقهم القانونية والتعويض عن أي انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة، ويقصد بأصحاب المصالح البنوك والعاملين وحملة المستندات والموردين والعملاء.

4- الإفصاح والشفافية: وتتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقب الحسابات والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين، ويتم الإفصاح عن كل تلك المعلومات بطريقة عادلة بين جميع المساهمين وأصحاب المصالح في الوقت المناسب ودون تأخير.

5- مسئوليات مجلس الإدارة: وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية ودوره فى الإشراف على الإدارة التنفيذية، ونشير إلى أن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تقوم حاليا بمراجعة هذه المعايير ومن المنتظر صدورها قبل نهاية عام 2003.

ولا يرتبط نجاح الحوكمة في المستشفيات فقط بوضع القواعد الرقابية، ولكن لابد من ضرورة تطبيقها بشكل سليم، وهذا يعتمد على اقتناع الإدارة بأهمية مثل هذه القواعد

والضوابط مما يساعد على تنفيذها، والممارسة السليمة للحوكمة تؤدى عامة إلى دعم وسلامة الجهاز المصرفي وذلك من خلال المعايير التى وضعتها"

2-إدارة الجودة الشاملة

2-1 تعريف إدارة الجودة الشاملة

إن إدارة الجودة الشاملة Total Quality Management هي طريقة لتطوير و تحسين جودة المنتجات والخدمات عن طريق إشراك جميع العاملين وتحديد دور لكل منهم بالتنسيق مع أدوار الآخرين، وهي نظام متكامل للإدارة يبني دائما على رغبات العميل وعملية تسييرها بمثابة توليفة بين الجودة كهدف استراتيجي والميزة التنافسية وبين آليات التسيير الممكن استخدامها لتحقيق ذلك[9]. ويؤكد الكثيرون على أنها التطوير المستمر للعمليات الإدارية وذلك بمراجعتها وتحليلها والبحث عن الوسائل والطرق لرفع مستوى الأداء وتقليل الوقت لإنجازها بالاستغناء عن جميع المهام والوظائف عديمة الفائدة ولغير الضرورية للعميل أو للعملية، وذلك لتخفيض التكلفة ورفع مستوى الجودة مستندين في جميع مراحل التطوير على متطلبات واحتياجات العميل[10]

2-2 مبادئ إدارة الجودة الشاملة:

إن ضمان تطبيق الجودة هو برنامج يعمل على توجيه الأعمال الإدارية ويجلب انتباه الجميع[11]، وهذا ما عزز من وجود الاختلاف حول مفهوم الجودة الشاملة، الذي يؤدى حتما إلى الاختلاف حول مبادئها وهي السمات أو الخصائص الإيجابية الّتي تسمح بتطبيق إدارة الجودة الشاملة، وبمراجعة أدبيات إدارة الجودة الشاملة يتضح تباين آراء الكتاب حول المبادئ الرئيسية

لإدارة الجودة الشاملة، وتسمّى عادة هذه السمات أو الخصائص بالمبادئ الستّة[12] لإدارة الجودة الشاملةThesix principals of T.Q.M، وفيما يلي عرض لأهم هذه المبادئ:

- التركيز على المستهلك أو المستفيد من الخدمة، A customer Focus ويقصد بالعميل (المستفيد) هنا ليس فقط العميل الخارجي، إنما يمتد أيضا ليشمل العميل الداخلي في نفس المنظمة المتمثل في: الإدارات، الأقسام والأفراد، حيث ينظر إلى هذه الجهات على أنها منتج وعميل في نفس الوقت، وتقوم فلسفة الجودة الشاملة على أن العميل هو الركيزة الأساسية التي يجب أن تنطلق منها طموحات المنظمة، حيث أجمع العديد من الباحثين والمفكرين على أنه المحور الأساسي للأنشطة التي تتعلق بإدارة الجودة، إذ إن جائزة مالكوم العالمية أعطت 25% من علاماتها لاهتمام المنظمة بعملائها وتحقيق رغباتهم[13] يعني ضرورة التعرف على حاجات العملاء والعمل على توفيرها بما يتماشى وتوقعاتهم، وهي بذلك تبدأ وتنتهي بالعميل.
- التركيز على العمليات مثلما يتمّ التركيز على النتائج A focus Theprocess ad well alliance stratégique the result، وتقوم فلسفة إدارة الجودة الشاملة على ضرورة الاهتمام والتركيز على العمليات، ولا يكون التركيز فقط على النتائج المحققة، لأن النتائج في حد ذاتها تعكس جودة العمليات.
- الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها Prévention versus inspection

إذا طبق المبدأ الثاني يكون قد تحقق مبدأ الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها، ويستلزم تطبيق مبدأ الوقاية من الأخطاء استخدام مجموعة من معايير القياس المقبولة للجودة أثناء العمليات، بدلاً من استخدام هذه المعايير بعد وقوع الأخطاء (النتائج)، هذا بالإضافة إلى أن مبدأ الوقاية من الأخطاء يحث العاملين على ضرورة مراعاته أثناء الممارسة اليومية لأعمالهم، وفي هذا الصدد نذكر أن هناك دراسة أجريت في أستراليا توصلت إلى أن تطبيق الجودة يمكن من تفادي حوالي 16,6% من مرضى تعرضهم لحادث ضار، و50% من الأخطار الممكن منعها[14].

- شحن وتعبئة خبرات القوى العاملة Mobilizing expertise of the work force، إذا كانت المفاهيم التقليدية للإدارة تقوم على افتراض أن الأجر هو العنصر الوحيد لاهتمام الأفراد، فإن مفهوم إدارة الجودة الشاملة يقوم على أن التعويض المالي يمثل جزءا من التعويض، وليس كل التعويض، لأن التعويض يتضمن أيضا: الثناء، الامتنان، المشاركة،...الخ، كما تقوم إدارة الجودة الشاملة أيضا على أن العاملين لديهم المعلومات التي تمكنهم في حالة الاستثمار الأفضل لها من تطوير العمل وتحسين الأداء.
- اتخاذ القرارات المرتكزة على الحقائق Fact-BaseddicisionMaking، تقوم إدارة الجودة الشاملة على المفهوم المؤسسي لحل المشكلات، بمعنى إشراك كافة العاملين في جميع المستويات في حل المشكلات، إضافة إلى اشتراك العميل (المستفيد)، وهو ما يتطلب توافر كافة المعلومات الأمينة وفي الوقت المناسب لاتخاذ القرارات بدلاً من الاعتماد على التكهنات والافتراضات

والتوقعات الشخصية، كما يدعم هذا المبدأ أسلوب اللامركزية والعمل الجماعي.

- التغذية العكسية: Feed back، إن مفهوم التغذية العكسية يعد من المفاهيم المهمة وأهميته تساعدنا على فهم السلوك التنظيمي بشكل عام ونظام الاتصالات وتبادل المعلومات بين العاملين في المنظمة بشكل خاص، ويعتبر واينز Wiener أول من وضع هذا المصطلح في كتابه الذي نشر سنة 1948حين أشار إلى أن التغذية العكسية هي عبارة عن تقرير عن الطاقة المخرجة والتي تعاد إلى النظام كمدخلات، وفي عمل لاحق عرفها كأسلوب أو طريقة للتحكم هي النظام"[15]، كما تعتبر التغذية العكسية من عناصر الاتصال الهامة[16] في نظام إدارة الأداء حيث تتصف بأنها تعطى في الوقت المحدد وبالشكل المحدد وتتعلق بمسائل تقع تحت سيطرة الفرد، وإذا كان الأداء الجماعي ضروريا لتحقيق هدف معين يجب أن تعطى التغذية المرتدة للجماعة[17]، لا يمكن بحال من الأحوال أن تحقق المبادئ الخمسة السابقة نتائجها المطلوبة إلا بالحصول على التغذية العكسية، وهنا يتضح الدور الرئيسي للاتصال، وعليه فإنه يمكن القول إن التغذية العكسية للمعلومات الأمينة عامل أساسي لنجاح إدارة الجودة الشاملة.

2-الدراسة الميدانية

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة التحقق من الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في الدراسة النظرية للبحث، والتي تشير إلى أن تطبيق حوكمة الشركات له تأثير إيجابي وفعال في نجاح تطبيق

إدارة الجودة الشاملة، كذلك تهتم الدراسة التطبيقية باختبار صحة أو خطأ الفروض الي يقوم عليها البحث، وذلك من خلال التعرف على أراء المتخصصين في هذا المجال، بالنسبة لمشكلة البحث.

لقد تم تصميم قائمة الاستقصاء وفقا لمقياس ليكرت حيث تم تحديد درجات الأهمية، لكل عبارة ما بين موافق تماماً، موافق، محايد، لا أوافق، لا أوافق مطلقاً بأوزان ترجيحية هي 5، 4، 3، 2، 1 على التوالي.

1-2 مجتمع الدراسة:

يتضمن مجتمع الدراسة العاملين في المستشفى الجامعي بتلمسان من أطباء وممرضين وإداريين، وقد تم توزيع حوالي 150 استمارة على عينة البحث، وقد بلغ عدد الردود 136 استمارة بنسبة 90.66٪، وبفحص هذه الاستمارات تبين أن هناك عدد (8) استمارات غير صالحة للتحليل الإحصائي، وبالتالي فإن عدد الاستمارات الصالحة للتحليل (128) استمارة، بنسبة 94.11٪ من الاستمارات الي تم استلامها، كما قامت الباحثة بتحليل البيانات الواردة بقائمة الاستقصاء باستخدام حزمة برامج التحليل الإحصائي SPSS.

2-2 خصائص عينة الدراسة

الجدول رقم 1: خصائص السمات الديموغرافية لأفراد عينة الدراسة

	المتغير	العدد	النسبة
الجنس	ذكور	39	30.4
	إناث	89	69.6
	المجموع	128	100.0
الوظيفة	أطباء	37	29
	ممرضون	59	46
	إداريون	32	25
	المجموع	128	100.0
العمر	20 -34	29	22.7
	35 -49	43	33.6
	50 -64	54	42.2
	أكثر من 64	2	1.5
	المجموع	128	100.0
المؤهل العلمي	ثانوي	33	25.8
	جامعي	66	51.6
	دراسات عليا	29	22.6
	المجموع	128	100.0

المصدر: تفريغ البيانات

صدق وثبات الأداة:

لقياس مدى ثبات الأداة استخدمت الباحثة مقياس كرومباخ الفا لقياس الاتساق الداخلي وقد كانت النتائج أكبر من 70 % ويعتبر هذا مقبولا استنادا إلى دراسات سابقة.

الجدول رقم 2: ثباة أداة الدراسة

المتغير	عدد الحالات	عدد الفقرات	كرومباخ الفا
الافصاح والشفافية	128	4	0.717
مجلس الادارة وإدارة المعلومات	128	4	0.713
وضوح الغرض ودقة الأدوار	128	5	0.736
التركيز على العميل	128	4	0.753
التمكين والمشاركة	128	4	0.789
تطوير المهارات الذاتية	128	4	0.763
التركيز على العمليات	128	5	0.732
الرقابة الذاتية	128	4	0.741
إدارة المكافأت والحوافز	128	4	0.733
التغذية العكسية	128	4	0.729

المتغيرات وفق إجابات عينة الدراسة:

يظهر الجدول رقم (3) الوسط الحسابي والانحراف المعياري لإجابات أفراد العينة (n=128) بخصوص إدارة الجودة الشاملة (المفهوم، المبادئ، العمليات، أما الجدول الموالي يظهر الوسط الحسابي والانحراف المعياري لإجابات أفراد العينة بخصوص تطبيق معايير الحوكمة

الجدول رقم 3: إجابات عينة البحث بخصوص تطبيق إدارة الجودة الشاملة.

المتغيرات تطبيق إدارة الجودة الشاملة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
التركيز على العميل	3.21	0.33
وضوح الغرض ودقة الأدوار	4.36	0.74
التغذية العكسية	3.89	0.55
التركيز على العمليات	4.12	0.96
التمكين والمشاركة	3.55	1.22

الجدول رقم 4: إجابات عينة البحث بخصوص تطبيق معايير الحوكمة

المتغيرات تطبيق معايير الحوكمة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
الافصاح والشفافية	4.19	0.43
الرقابة الذاتية	3.66	0.84
مجلس الادارة وإدارة المعلومات	4.56	0.65
تطوير المهارات الذاتية	3.24	1.09
إدارة المكافأت والجوائز	3.72	0.84

لقد تم إجراء اختيار معامل الارتباط بيرسون للتأشير على اتجاه وقوة ومعنوية العلاقات المكونة لمتغيري الدراسة، ولتحقيق شروط استخدام معامل بيرسون، يتطلب الأمر إجراء اختبار التوزيع الطبيعي وكانت النتائج كما يلي:

الجدول رقم 5: يبين اختبار التوزيع الطبيعي للبيانات.

	إدارة الجودة الشاملة	الحوكمة
الوسط	73.7	80.3
الانحراف المعياري	10.71	12.68
القيمة المتطرفة الإيجابية	0.066	0.052
القيمة المتطرفة السلبية	- 0.15	- 0.11
المعنوية	0.13	0.84

يظهر الجدول الموالي قيمة t المحسوبة وقيمة t الجدولية وبما أن t المحسوبة أكبر من القيمة الجدولية عند مستوى معنوي (0.05) إذن وتقبل الفرضية البديلة التي تنص على وجود علاقة ذات دلالة معنوية بين الحوكمة وإدارة الجودة الشاملة.

الجدول رقم: 6

	R	R2	خطأ التقدير	قيمة tالمحسوبة	قيمة t \الجدولية
TQM	0.786	0.642	6.32	18.6	2.9

كما تظهر نتيجة الجدول ارتفاع قيمة R (0.786) التي تشير إلى قوة الارتباط الطردي بين إدارة الجودة الشاملة وفعالية معايير الحوكمة أما قيمة معامل التحديد المعدل والبالغ (0.642) فهي تشير إلى أن 64٪ من المتغيرات الخاصة في المتغير التابع، ناتجة عن التغيرات الحاصلة في المتغير المستقل.

خاتمة

إن وجود إدارة الجودة في المؤسسات الصحية لم يعد مجرد نظرية إدارية جديدة، وإنما أصبح ضرورة ملحة لضمان تحسين وتطوير الأداء بصورة مستمرة، وتقديم خدمات صحية متميزة، واستطلاع آراء متلقي العلاج (المرضى وذويهم) للتأكد من رضائهم وتلبية متطلباتهم والاستفادة من الموارد المتاحة على أكمل وجه، فهو يمثل أسلوباً ومنهجاً سليماً للارتقاء بالخدمات الصحية ورصدها وتقييمها على أساس علمي، وفي حدود الموارد المتاحة، ومنظومة متكاملة لرقابة الجودة ورصد الأخطاء وتطوير الأداء فمن خلالها تضمن المناخ الملائم لراحة المرضى وسلامة الإجراءات العلاجية، ويحدد الدور المطلوب من إدارة الجودة بناءً على السياسات الصحية العليا التي تعمل على ضمان تنفيذها بالتعاون مع لجان تحسين الجودة في الإدارات والأقسام المختلفة حيث تقوم إدارة الجودة بوضع المؤشرات والمعايير التي يمكن عن طريقها تقييم الأداء، ومتابعة تنفيذ

السياسات العلاجية بما يضمن جودتها وارتقاءها ومطابقتها للمستوى المطلوب.

بالرغم من حرص الجزائر على مواكبة التطورات الحاصلة في مجال إدارة المستشفيات من خلال تطبيق معايير كل من الحوكمة وإدارة الجودة الشاملة في المنظمات الحديثة، من خلال التعديلات التي أحدثتها، إلا أنها تبقى متأخرة مقارنة بعملية الممارسة التطبيقية، حيث لاحظ الباحث من خلال الدراسة الميدانية افتقادها لكثير من التفاصيل فيما يخص الرغبة في تطبيق المعايير التي من شأنها أن ترفع من مستوى أداء المنظمة الصحية، لعدة أسباب لعل أهمها المركزية الشديدة، لذا تقترح الباحثة مجموعة من التوصيات:

- نوصي باعتماد منهج إدارة الجودة الشاملة كمنهاج علمي في المنظمات الصحية.
- تطبيق معايير الحوكمة والتي من شأنها تفعيل نجاح إدارة الجودة الشاملة.
- اعتماد الدورات التطويرية منهاجا دائما لتطوير الكوادر العلمية وتقوية المهارات الإدارية والقيادية.
- استخلاص تجارب البلدان العربية والإقليمية في مجال تطبيق نظام الجودة في الصحة لزيادة الخبرة والتجربة في هذا المجال.
- العمل الدائم والمستمر على تطبيق أنظمة الجودة للوصول إلى مصاف الدول المتقدمة.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) عبد الإله الساعاتي "مبادئ إدارة المستشفيات "دار الفكر العربي 1998 ص7.

(2) كلمة عربية مركبة من كلمتي هندسة وإدارة وهي ترجمة لكلمتي Business Reengineering وقد ظهرت في بداية التسعينيات وبالتحديد عام 1992، عندما أطلق الكاتبان الأمريكيان "مايكل هامر" و"جيمس شامبي" الهندرة كعنوان لكتابهما الشهير "هندرة المنظمات".

(3) طارق حجي "الإدارة والواقع العربي، فصول في الإدارة" المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، 2006، ص41.

(4) عبد الرحمن أحمد محمد هيجان "منهج عملي لتطبيق مفاهيم إدارة الجودة الكلية، الإدارة العامة، مج 34، ع3، ديسمبر 1994، ص418.

(5)Report of the committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, «TheFinancial Aspects OfCorporate Governance», London: Burgess Science Press, 1 december1992, p: 14.

(6) كاترين كوتشا هلبلينغ وآخرون، ترجمه سمير كريم حوكمة الشركات في القرن الواحد والعشرين» ط03، واشنطن، 2003، ص 02

(7)Ministére du travail, de l'emploi et de la santé «Enquete nationale gouvernance hospitaliere2011. Les résultats – Juillet 2011.

(8)Gérard CHARREAUX « la gouvernance hospitaliére: quelques réflexions à partir de la gouvernance d'entreprises. Cachier du FARGO n 1100705- université de bourgogne.

(9) بديسي فهيمة "تفعيل مدخل النظم لتحقيق الجودة الشاملة، دراسة تطبيقية في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية "أطروحة دكتوراه دولة في علوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، سبتمبر 2006، ص88.

(10) للمزيد من المعلومات عن TQM http://mmsec.com/m3.

(11)Philip. B. Crosby « La Qualité c'est gratuit–L'art et la manière d'obtention la qualité » (Auteurs de la qualité sans larmes) Editions – Economica 1986.P 281.

(12) إسماعيل عبد الفتاح، المرجع نفسه، ص66.

(13) خضير كاظم حمود "إدارة الجودة الشاملة" دار المسيرة، عمان، الأردن، ط2، 2005، ص98-99.

(14) The Medical Journal of Australia « The Quality in Australian Health»- November 1995.

(15) أحمد مداوس اليامي "مفهوم التغذية العكسية في حقل السلوك التنظيمي: مراجعة لبعض الادبيات الغربية" المجلة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الكويت – مج12، ع3، سبتمبر 2005، ص ص 358- 360.

(16) محفوظ أحمد جودة "إدارة الجودة الشاملة، مفاهيم وتطبيقات"دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط02، 2006، ص141.

(17) ماريون إي هاينز "إدارة الأداء، دليل شاملا للإشراف الفعال "ترجمة محمود مرسي، زهير الصباغ، إدارة البحوث، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1988، ص432.

الصراع التنظيمي بين السلطات في المستشفيات: الأسباب والمشكلات نظرة على المعالجة القانونية للظاهرة على ضوء القانون الجزائري

د. الحاج عرابة و د. محمد زرقون
جـــامعة ورقلـــة

الملخص
تهدف هذه الدراسة إلى إبراز معالم ظاهرة الصراع بين السلطتين الإدارية والطبية داخل المستشفيات، من خلال التطرق إلى مفهومها ومسبباتها ونتائجها في الواقع، باعتبارها تمثل تحديا كبيرا للموارد البشرية الصحية مجتمعة داخل المستشفى، حيث قد ينتج عن هذه الظاهرة آثار سلبية قد تنعكس على الأداء الوظيفي للعاملين في المستشفى، وحتى على أداء المستشفى ككل، بالإضافة إلى سوء الاتصال والتنسيق الذي قد يحدث بين مسؤولي السلطتين. وقد حاولت الدراسة البحث في الحلول القانونية للمشاكل التي تسببها هذه الظاهرة، من خلال عرض المعالجة القانونية لها على ضوء القانون أو التشريع الصحي الجزائري.
الكلمات المفتاح: الصراع التنظيمي، السلطة الإدارية، السلطة الطبية، الموارد البشرية، القانون الجزائري، المستشفيات.

Abstract
This study aims to highlight the features of the phenomenon of conflict of powers between the administrative and medical within the hospitals, through addressing the concept and its causes and its consequences in fact, as a major challenge for human resources for health combined inside the hospital. Terms may result from this phenomenon negative effect reflected on the job performance of workers in the hospital, and even the performance of the hospital as a whole, in addition to poor communication and coordination which may occur between officials of the two authorities. Has tried to study research on legal solutions to the problems caused by this phenomenon, through the presentation of the legal treatment have the light of law or legislation Algerian health.
Key words: organizational conflict, power management, the power of medical, human resources, Algerian law, hospitals.



تظهر أهمية دراسة الصراع التنظيمي من منطلق أن الصراع هو شيء عام في المنظمات، فهو مرتبط بوجود البشر، وقد تطورت الدراسات الخاصة بالصراع التنظيمي، وانتهت في الوقت الحالي إلى أن الإدارة يجب أن تعمل على مواجهة الصراع، ودراسته لمعرفة أسبابه وتطوراته وتحاشي تأثيراته السلبية.

ويعتبر الصراع التنظيمي من أكثر التحديات التي تواجه إدارة المستشفيات في الوقت الراهن، فرغم أن الصراع التنظيمي قد يكون أمرا حتميا ومرغوبا فيه أحيانا، عندما يساعد على تطوير وتحسين الأداء في المستشفى وزيادة فعالياتها، فإنه قد يكون غير مفيد، حيث قد يؤدي إلى إعاقة تحقيق أهداف المستشفى في ظروف أخرى.

ومن هنا يتطلب الأمر من مدير المستشفى أن يكون على درجة عالية من الوعي الإداري، ليتمكن من إدارة الصراع بالشكل الذي يمكنه من تحقيق أهداف المستشفى، وأداء رسالتها بأكبر كفاءة ممكنة.

أ- إشكالية الدراسة:

نظرا للخصوصية والحساسية التي يتميز بها المستشفى، ونظرا لازدواجية السلطة داخل هذا التنظيم الاجتماعي المعقد، فإنه قد يحدث صراع بين هاتين السلطتين، حيث إن السلطة الأولى والتي يمثلها المدير الإداري والأقسام التابعة له تكون مسؤولة عن متابعة جميع الأقسام العلاجية، أما السلطة الثانية فهي السلطة الطبية (الفنية أو المهنية)، والتي يمثلها الأطباء نتيجة لتلك الخبرة والتجربة والمهارة، وقدرتهم على اتخاذ القرارات الخاصة بالرعاية الطبية.

وعليه؛ قد نجد أن هناك صراعا بين هذه السلطتين، ويظهر ذلك خصوصا حينما يبدأ الأطباء في كسر القواعد التي وضعها المدير الإداري، كما يظهر نتيجة لاختلاف وجهات النظر بين كلاهما في إدارة المستشفى[1]

وعليه؛ يمكن أن نطرح الإشكالية الآتية للدراسة:

ماهي مسببات ومشكلات ظاهرة الصراع التنظيمي بين السلطات في المستشفيات؟ وكيف عالج القانون الجزائري هذه الظاهرة؟

ب- أهداف الدراسة:

تم انجاز الدراسة بهدف:

- إبراز أهمية التطرق إلى هذه الظاهرة باعتبار أن لها الأثر البالغ في أداء العاملين بالمستشفى؛
- وصف العلاقة القائمة بين السلطتين الرئيستين في المستشفى؛

- دراسة أهم مسببات والمشكلات التي تسببها هذه الظاهرة في الواقع؛
- محاولة وصف وتحليل المعالجة القانونية للظاهرة على ضوء القانون الجزائري.

ج- أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذه الدراسة من خلال أهمية العلاقة الموجودة بين السلطتين الرئيستين في المستشفى، وهما السلطة الإدارية والسلطة الطبية، حيث تنفرد المستشفيات عن غيرها من المنظمات الأخرى بوجود خطين للسلطة يعملان جنبا إلى جنب داخل المستشفى، مما يزيد من فرص التصادم والصراع بينهما في مجال إدارة المستشفى، وهو ما قد ينعكس سلبا على أداء العاملين أو أداء المستشفى ككل.

حيث يعد هذا الموضوع من الموضوعات التي تعاني قلة البحوث والدراسات رغم أهميتها البالغة، باعتبارها تحديا كبيرا أمام الموارد البشرية الصحية في المستشفى، ما أدى إلى قيام هذه الدراسة بمحاولة تسليط الضوء عليه من خلال هذا البحث المتواضع.

د- هيكل الدراسة:

قمنا بدراسة وعرض هذا الموضوع عبر تجزئته إلى المحاور الأساسية الآتية:

المحور الأول: مفهوم الصراع التنظيمي؛

المحور الثاني: أسباب الصراع التنظيمي في المستشفيات؛

المحور الثالث: السلطة الإدارية في المستشفيات؛

المحور الرابع: السلطة الطبية في المستشفيات؛

المحور الخامس: الصراع التنظيمي بين السلطتين؛

المحور السادس: المعالجة القانونية لهذه الظاهرة على ضوء القانون الجزائري.

أولا: مفهوم الصراع التنظيمي

بالرغم من أن التنظيمات تمثل أنظمة تعاونية، إلا أنها تعتبر في الوقت نفسه أماكن يتنافس فيها الأفراد ويتصارعون أيضا، ولقد تعددت

التعاريف والمفاهيم التي قدمها علماء الإدارة بالنسبة للصراع التنظيمي حيث:

- يرى "سيد الخولي"[2] أن: "الصراع يحدث عندما يكون هناك تفاعل بين جماعات مختلفة، حيث يكون هناك تباين في الطرق التي ينظرون بها أعمالهم".

- يرى "حامد أحمد رمضان بدر"[3] بأن: "الصراع يعبر عن تعارض رغبات معينة داخل الفرد أو أهدافه، أو نتيجة لعدم اتفاق على وسيلة تحقيق الأهداف، أو الرغبات".

- يعرف "مصطفى كامل"[4] الصراع على أنه: "فكرة القتال أو المقاومة والكفاح والاصطدام والتضارب في المبادئ، كما أن الصراع التنظيمي يوضح فكرة التعددية داخل التنظيمات المعاصرة، وهذا التعدد يؤكد بوضوح العديد من القيم و الاتجاهات والأهداف داخل التنظيم الواحد، والتي تؤدي إلى حدوث الصراعات داخل التنظيم".

ومن العرض السابق للتعريفات التي قدمها الكتاب السابقون، يظهر بأن الصراع التنظيمي ما هو إلا: "تعبير عن الخلافات التي تحدث بين الأفراد أو جماعات العمل، نتيجة اختلاف الخصائص الشخصية للأفراد وطريقة إدراكهم للأمور وكثرة ضغوط العمل، التنافس على الموارد المحدودة، ورغبة كل فرد في تحقيق مصالحه الذاتية، حتى ولو على حساب الآخرين".[5]

ثانيا- أسباب الصراع التنظيمي في المستشفيات

يمكن إيجاز أهم أسباب الصراع التنظيمي داخل المستشفيات - أيا كانت صورته - في ما يلي[6]

1- الهيكل التنظيمي للمستشفى:

فالمستشفى بطبيعته تنظيم مركب يحتوي على عدة أنظمة فرعية طبية وفنية وإدارية، ولكل منها خصائصه وأهدافه التي يسعى إلى تحقيقها، ولكل منها خطوط السلطة الخاصة به، ومن المفترض أن تعمل هذه الأنظمة الفرعية على أساس التعاون والتكامل التام لتحقيق

أهداف المستشفى وأداء رسالتها، ومن ثم فإن عدم صياغة الهيكل التنظيمي للمستشفى بشكل جيد، أمر يؤدي إلى زيادة احتمال وقوع الصراع بين الأفراد والوحدات بدرجة كبيرة.

2- الاعتبارات المالـية والإداريـة:

تتسم المستشفيات الكبيرة بزيادة البيروقراطية، والتي تتمثل في وجود نظم وقوانين وقواعد تحدد التصرف في المستشفى، وتمثل هذه الممارسات الإدارية قيودا على حرية القرارات التي يتخذها الأطباء في رعاية مرضاهم، وتحد من قدراتهم على الالتزام بالأخلاقيات والمعايير المهنية واستخدام ما يملكونه من معارف وخبرات لصالح المرضى.

كما أنه مع زيادة الاهتمام بالتكاليف يتزايد التهديد للاستقلالية المهنية للأطباء، نتيجة الإجراءات التي تفرضها السلطات العليا بهدف ترشيد استخدام الموارد المتاحة واحتواء التكاليف في المستشفيات العامة، وزيادة الأرباح في المستشفيات الخاصة، ولا شك أن هذه الإجراءات والضوابط تؤدي إلى وقوع الأطباء في صراع، نتيجة محاولتهم الموازنة بين الاعتبارات المهنية والاعتبارات الاقتصادية والإدارية.

3- نقص الإمكانيات الفنيـة والتقنيـة:

قد يتعذر على بعض المستشفيات ولاسيما الخاصة منها، توفير الإمكانيات الفنية والتقنية اللازمة لأداء العمل وفقا للأسس والمعايير السليمة، مما يوقع الأطباء في صراعات داخلية قوية، نظرا لعدم انسجام القيم المهنية مع ظروف بيئة العمل، التي لا تسمح بتوفير المناخ المناسب لتبادل الخبرات والتدريب والتعليم المستمر.

4- عدم القدرة على التحكم في جدولة العمل:

نتيجة الضوابط التي تفرضها بعض المستشفيات على الوقت الذي يقضيه الأطباء مع المرضى أو لتنظيم جداول العمل الخاصة بهم، قد يفقد الأطباء شعورهم بالاستقلالية المهنية ويوقعهم في صراعات نتيجة عدم القدرة على الموازنة بين الأخلاقيات المهنية وتقديم أفضل رعاية

طبية ممكنة للمرضى، وبين ضغوط الوقت نتيجة كثرة المرضى، ومتطلبات عملهم في المستشفيات الخاصة بهم بعض الوقت.

5- عـدم المشاركة في اتخاذ القرارات:

في معظم الأحيان تكون سلطات اتخاذ القرارات قاصرة على شاغلي المناصب القيادية والإشرافية، حيث يعتقد الكثير من أعضاء الهيئات الطبية والهيئات الطبية المساعدة، أن الفرصة غير متاحة لهم للمشاركة في وضع العديد من القرارات المؤثرة على مجريات الأمور في المستشفى، وهو الأمر الذي يثير نوعا من الصراع التنظيمي بين المجموعتين.

6- عدم العدالة في توزيع المـوارد:

يزداد الصراع على الموارد المتاحة للمستشفى كلما زادت درجة التخصص، وتنوعت الوحدات أو الأقسام التي تتكون منها المستشفى، وكثيرا ما يحدث الصراع نتيجة تخصيص الموارد بما لا يتناسب مع حجم الطلب على الخدمات التي تقدمها بعض الأقسام الطبية أو الطبية المساعدة.

7- مقاومـة التغـيير:

كثيرا ما يحدث الصراع التنظيمي في المستشفيات نتيجة وقوف بعض القيادات المسؤولة ضد محاولات التطوير والتغيير نتيجة الخوف من الفشل، أو تهديد مصالحهم المكتسبة، أو خشية إرباك العلاقات التنظيمية السائدة.

ثالثا- السلطة الإدارية في المستشفيات:

ترتكز المؤسسة على سلطة تهتم بالقيام بعدة أنشطة لتحقيق أهدافها وضمان السير الحسن لمصالحها، ويقتضي هذا وجود هيئة إدارية تترکز على هذه السلطة، وهناك رئيس لهذه الهيئة الإدارية، والذي قد يكون مديرا عاما أو مديرا، حسب حجم ونوعية نشاط المؤسسة[7]

وهو يتمتع بهذه السلطة التي يستمدها من الوظيفة التي يشغلها ومن المكانة التي يحتلها في المؤسسة، حيث تخول له الحق في التصرف

والتوجيه، واتخاذ القرارات، وهي صلة دائمة بين الرؤساء والمرؤوسين، الذين يخضعون لها لأنها قانونية وشرعية، وهذه السلطة تسمى السلطة الإدارية، ولا يمكن لأي مؤسسة أو منظمة أن تنشط بدونها.

"والسلطة الإدارية هي السلطة التي تقود وتسير المؤسسة حيث تقوم بتحديد أهدافها، واختيار السياسة والوسائل والبرامج، والإجراءات اللازمة للوصول إلى هذه الأهداف"،(8) كما تنظم البيانات الداخلية للمؤسسة، وتهتم بتحديد مهام كل أفرادها طبقا لمقاييس مهنية، وتقوم بتوجيههم وإرشادهم لأداء الأعمال بصفة جيدة وتغرس فيهم تقاليد المؤسسة، وتحدد أهدافها وسياستها المادية والإنسانية والمالية اللازمة لذلك، كما تهتم بتنسيق جهود عمالها، وكذا بإجراء مفاوضات مع منظمات وهيئات وشخصيات خارجية، كالسلطات العمومية والبنوك وغيرها(9)

كما تقوم بمراقبة سير العمل وفق الخطة الموضوعة، وتقوم بتقييم أداء أفرادها والحكم عليهم، واتخاذ الإجراءات الكفيلة واللازمة لمكافئتهم أو عقابهم، حسب ما يقتضيه سلوكهم في العمل، وإذا نظرنا إلى المستشفى نجد أنها تتضمن نمطين من الإدارة، وهذا الذي يضفي عليها طابع الخصوصية وهما: الإدارة الإدارية والإدارة الطبية.

1- الإدارة الإداريـة:

وهي التي تتولى أعمالا إدارية كالاهتمام بالعاملين في المستشفى، ومختلف شؤونهم والحسابات والصيانة وحفظ المباني وغيرها، وعادة ما يكون مدير المستشفى الإداري، رجل مختص في علم الإدارة يتم إعداده عن طريق عدد من الدورات التربصية الطبية، ليطلع على طبيعة المشاكل التي يمكن أن تنشأ في المستشفى، على اعتبار الخصوصية والحساسية التي يتميز بها هذا الأخير، إلا أنه وبعد الإصلاحات الهيكلية التي خضعت لها المؤسسات في الجزائر بنوعيها الصناعية والخدماتية، بناءً على قانون إعادة الهيكلة والاستقلالية، فقد أصبحت المؤسسة

الإستشفائية في الجزائر تحت إدارة مجلس الإدارة، والذي يتكون من ممثلي جميع الفئات المهنية المتواجدة في المستشفى.

2- الإدارة الطـبية[10]

وهي مسؤولة عن العلاج وتقديم الرعاية الصحية وضمان الخدمات الطبية، بالإضافة إلى التوجيه ونشر الوعي الصحي لدى الأفراد المترددين على المستشفى، وتتكون الإدارة الطبية من رؤساء الأقسام الطبية المختلفة الموجودة في المستشفى، وهي المسؤولة عن تعيين الأطباء والجراحين.

والغرض من وجود هذين النمطين من الإدارة داخل المستشفى، هو توفير أخصائيين لكل النواحي الخاصة بالمستشفى، سواء كانت هذه النواحي علاجية، خدماتية أو حسابية، لضمان السير الحسن للعمل بداخلها، ويمكن وصف أساليب التسيير لدى السلطة الإدارية في المستشفى عبر الأسلوبين التاليين[11]

أ- الأسلوب التسلطي:

يتمثل هذا الأسلوب في أن رئيس المؤسسة هو الذي يقرر كل شيء، فأثناء ظهور أي مشكل يعود الأمر دائما إليه، فمساعدوه أو مرؤوسوه المباشرون، يقومون بمهامهم طبقا لتوجيهاته، فصاحب هذا الأسلوب يعتبر مرؤوسيه كمنفذين فقط، وليس كمساعدين، فهو يقضي وقتا كبيرا في مراقبتهم ومتابعة نشاطاتهم، وبالتالي لا تكون لهم أي مبادرات شخصية، لأنهم لا يستطيعون أن يقدموا كل ما لديهم، كما أن هذا الأسلوب لا يسمح بالسير الناجح للمؤسسة، لأنه يقضي على المبادرات الفردية والجماعية للمرؤوسين، كما أن رئيس المؤسسة مع تطور هذه الأخيرة وتوسع نشاطاتها، يصبح غير قادر على أن يهتم بكل الأمور فيها، لذا يصبح مجبرا على تفويض جزء من سلطته لمرؤوسيه وذلك بتوزيع بعض المهام عليهم، وبالتالي فإنه يتبنى أسلوب الإدارة بالتعاون.

ب- أسلوب الإدارة بالتعـاون:

في هذا النمط يقوم رئيس المؤسسة بتفويض جزء من سلطته لمساعديه، حيث يوزع عليهم بعض المهام، فيصبح كل واحد منهم مسؤولا على قطاع أو مصلحة معينة، وبالتالي يصبح ذا استقلالية في اتخاذ القرارات التي تتماشى والمهام الموكلة إليه، طبقا للخطة العامة التي تحددها السلطة الإدارية، ويصبح رئيس المؤسسة يستعين بإرشادات ونصائح مساعديه، ويستشيرهم قبل اتخاذ أي قرار، مما يسمح له بالحصول على معلومات أكثر حول ما يدور في المؤسسة وإيصال قراراته إلى القاعدة بصورة فعالة وسريعة، وكل هذا يؤدي إلى تناسق الجهود، و هذا الأسلوب الذي يتجسد من خلال مجلس إدارة المؤسسة الإستشفائية، باعتباره الأداة لصنع القرار فيه وباعتباره الهيئة المخول لها ذلك قانونا.

رابعا- السلطة الطبية (الفنية) في المستشفيات:

إن احتكار مجموعة من الخبراء والفنيين للتقنية داخل المؤسسة، قد يكسبهم سلطة موازية للسلطة التنفيذية أو الإدارية فيها (المؤسسة)، وهو نفس الشيء بالنسبة للأطباء الأخصائيين والأطباء العامون والتقنيين داخل المستشفى، إذ نجد أن هؤلاء يتمتعون بسلطة طبية أو فنية -وقد نسميها مهنية أيضا- خلافا للمدراء الذين يتمتعون بسلطة إدارية رسمية، وبالتالي فهم يشكلون (الفنيون أو المهنيون) خطا موازيا للسلطة الإدارية داخل المستشفى، يطلق عليه خط السلطة الطبية (الفنية) أو المهنية.

وتعرف السلطة المهنية أو الفنية على أنها: "جدارة أصحاب المهن الفنية العليا في الحكم على المسائل المتصلة بمهنتهم أو تحليلها"[(12)]

وبصفة عامة يقصد بالسلطة المهنية، تلك السلطة التي يستمدها أصحابها أساسا من خبراتهم الفنية ومؤهلاتهم الخاصة المعترف بها، وهي تركز على عنصرين أساسين هما: الكفاءة والمسؤولية، فبالنسبة للفئات المهنية، فإن الكفاءة لا تعني فقط امتلاك المعارف التقنية التي تسمح لهم بمعالجة المسائل التقنية كإصلاح الآلات وصيانتها، إذا تعلق الأمر بالمصانع طبعا، وكذا التحكم في العملية الإنتاجية، إنما تعني قدرة

هؤلاء التقنيين على التنظيم والتسيير والتوجيه، وكذا التنسيق والمراقبة لضمان تنفيذ الأوامر[13]

ونلحظ أن فئة التقنيين المهنيين تتميز غالبا بالمبادرة والمسؤولية، ومن ثم ممارسة السلطة على الآخرين، أما عن السلطة المهنية (الفنية) التي تدير المستشفى فيمثلها الأطباء، سواء في الطب العام أو الأخصائيين، هذه السلطة تمنحها لهم الخبرة والمهارة التي تحصلوا عليها خلال فترة تكوينهم وتعليمهم الطويلة نسبيا، فامتلاكهم للمهارات والمعارف التقنية في مجال اختصاصاتهم، تسمح لهم باتخاذ القرارات الخاصة بالرعاية والمتابعة الطبية ومختلف متطلباتها ومستلزماتها.

كل هذا أعطى للطبيب الحق في ممارسة سلطته المهنية على مرضاه، بالإضافة إلى السلطة على المصالح التقنية للمستشفى، فطبيعة التكوين وطبيعة الوظيفة التي يشغلونها بفضل التأهيل وكذا الخبرة والكفاءة المعترف لهم بها، تجعلهم يتمتعون بالسلطة المهنية داخل المؤسسة، ويؤثرون بها على القرارات التي تصدرها الهيئة الإدارية[14]

ويتميز أصحاب السلطة المهنية داخل المستشفى بمجموعة من الخصائص أهمها:[15]

1- الحافز على القيام بالعمل وتنظيمه لدى أصحاب الخبرة المهنية على وجه الخصوص باعتبارهم أهل ميدان؛

2- يرغب أصحاب الخبرة المهنية كالأطباء مثلا، بالشعور بأهميتهم في المشاركة في أعمال المستشفى، حيث إن الكثير من الأعمال تتوقف على تدخلاتهم المباشرة أو اقتراحاتهم؛

3- طرح المتخصص المهني يختلف كثيرا عن تفكير المدير الإداري، فهو إذا تدخل يتبع المبادئ والقيم التي تفرضها طبيعة عمله المتعلقة بالمهنة المسندة إليه؛

4- يتمتع المتخصص المهني بالحرية وذلك بإتباعه القواعد التي يخططها لنفسه في مجال عمله، فالأخصائي يريد أن يكون حرا، ويطالب أقرانه مثله بحرية أكثر ليسيروا أعمالهم وليستعملوا طرقهم الخاصة في حل

مشاكلهم، وليعملوا لمشاريعهم حسب أساليبهم وخطواتهم الخاصة، وهم بذلك يقاومون التوجيهات المفصلة والكثيرة من قبل الإدارة لأنهم حساسون جدا، ولا يودوا أن يشعروا بأنهم مسيرون أو مقيدون في تنفيذ مهامهم؛

5- يهتم الأخصائيون والمختصون المهنيون بالقدرة الخلاقة والتجديدية، وليس بنمط الروتين الممل.

خامسا- الصراع التنظيمي بين السلطتين

رغم المراقبة المفروضة من طرف أصحاب السلطة الهرمية أو الرسمية على أصحاب السلطة الفنية، إلا أن هؤلاء يبقون في وضعية قوة، لأنهم وحدهم من يتمتعون بالكفاءة اللازمة لحل الكثير من المشاكل الفنية داخل المستشفى، لأن المدير أو نائبه لم يتلقيا تكوينا فنيا (مهنيا) يسمح لهما بمعرفة ميدان عمل الفنيين (الأطباء) والإحاطة بكل جوانبه، فوظيفتهما إعطاء الأوامر الرسمية لأصحاب الكفاءة التقنية (الفنية)، ولكنهما لا يستطيعا مراقبة تنفيذ هذه الأوامر، لأن ميدان التقنية محتكر فقط من قبل التقنيين (الفنيين).

فمثلا المدير الإداري في المستشفى لا يستطيع مراقبة سير إجراء العمليات الجراحية ومختلف حيثياتها ومتطلباتها، فهذا الأمر يبقى حكرا على الطبيب الأخصائي، لذلك؛ فإن أصحاب الكفاءة التقنية يحتفظون لأنفسهم بكل تلك التقنيات والفنيات في تسيير عملهم، هذا ما لا يتيح للسلطة الإدارية التدخل في عملهم، ويتيح لهم حرية التحرك ومراقبة ميدانهم الذي يستمدون منه سلطتهم، ويعملون من أجل أن تبقى وظيفتهم حكرا عليهم، والسلطة الإدارية تعمل جاهدة لتقوية سلطتها بواسطة العقلنة والتفاوض، في حين يريد الأخصائيون والتقنيون أن يكون لهم دورا أساسيا في تنظيم وتسيير العمل، حيث يتم العودة إليهم دائما لحل المشاكل التقنية (الفنية)، أي لا يمكن الاستغناء عنهم[16]

هذا يبين أنه لا يمكن اتخاذ قرارات طبقا للمعطيات الموجودة، لأن أصحاب الكفاءة التقنية بفضل احتكارهم للخبرة التقنية، يكتسبون

سلطة يؤثرون بها على القرارات داخل المؤسسة (المستشفى)، فكل طرف يحاول تقوية موقفه وإضعاف موقف الطرف الآخر، لكي يتمكن من استعمال مبادرات أفراده لصالحه.

وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى حدوث صراع أو تصادم بين السلطتين، يمكن أن تظهر آثاره السلبية على الأفراد والمستشفى ككل في ما يلي:[17]

1- المشاعر السيئة بين الأفـراد داخل المستشفى؛

2- العلاقات السلبية بين الأفراد والمجموعات وإدارات المستشفى؛

3- الصراع يحول الطاقات بعيدا عن أهداف المستشفى، مما يؤثر على فعالية المستشفى ككل؛

4- الصراع يؤدي إلى أن كل إدارة أو قسم يلقي بمسؤولية الأخطاء على القسم الآخر؛

5- الصراع يؤدي إلى تعصب الأفراد الشديد كل إلى إدارته؛

كذلك فمن بين الآثار السلبية للصراعات نجد:[18]

1- قد يؤدي الصراع إلى حدوث آثار ضارة بالصحة النفسية والجسمانية للأفراد، بما يؤدي إلى اتجاهات وسلوكيات سلبية اتجاه الأفراد وبعضهم البعض؛

2- قد تؤدي الصراعات إلى انخفاض الإنتاجية، نتيجة لحدوث صراع بين الإدارة والعاملين؛

3- عدم الشعور بالرضا لدى الأشخاص الذين ينشأ بينهم النزاع، ويؤدي ذلك إلى انخفاض الروح المعنوية، وعدم تحقيق روح الفريق الواحد؛

4- يؤدي الصراع إلى إهدار الوقت والجهد والمال نتيجة للصراع، أو نتيجة لمحاولات الإدارة لعلاج الصراع.

وفي دراسة تطبيقية للباحثين سعد العنزي وإيمان العبسي[19] تناولت تأثير الصراع بين الإدارة والأطباء في قرارات المستشفى، والتي أجريت على 06 مستشفيات رئيسية تابعة لإدارة صحة بغداد/الكرخ، منها 05 مستشفيات عامة ومستشفى واحد تخصصي، وبالاعتماد على عينة عشوائية مكونة من 72 مبحوثا، نصفهم له صفة الإداري (36

فرد) والنصف الآخر له صفة الطبيب الاستشاري، تبين للباحثين في نهاية البحث أن من بين المشكلات التي تسببها ظاهرة الصراع التنظيمي بين السلطتين الإدارية والطبية في المستشفيات ما يلي:

1- ضعف أداء وانخفاض إنتاجية الأطباء والإداريين؛
2- إحباط وخيبة أمل للمستقبل المهني والحياتي؛
3- عدم الرضا والاستياء من مناخ العمل؛
4- التوتر النفسي والإرهاق؛
5- ترك العمل والتهرب منه بين الحين والآخر؛
6- عدم الثقة المتبادلة بين الإداريين والأطباء؛
7- زيادة حدة الصراع وشدته.

كما أن هذه المشكلات قد تتسبب في نتائج سلبية أبرزها:

1- ضعف تقديم الخدمة المناسبة للجمهور؛
2- ضعف الالتزام بالدوام الرسمي.

سادسا- المعالجة القانونية لهذه الظاهرة على ضوء القانون الجزائري

ساهم كل من المرسوم التنفيذي رقم: 91-106[20] والمرسوم التنفيذي رقم: 91-108[21] بشكل كبير في توضيح العلاقة بين المسؤول الإداري والطبيب والفصل بين مهام كل منهما داخل المستشفى، مع تحديد الشروط القانونية والمؤهلات اللازمة لشغل كل مهمة، حتى لا تتداخل سلطة وعمل كل منهما مع الآخر.

1- مهام مديري الإدارة الصحية

حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم: 91-108، فإن مديري الإدارة الصحية مسؤولون عن تسيير المؤسسات الإستشفائية المتخصصة والقطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية، والهياكل الصحية الأخرى، وهم مكلفون بما يلي:

- ترجمة المبادئ الواردة في النصوص التشريعية والتنظيمية إلى تدابير تنفيذية، والسهر على احترام القواعد والإجراءات المعمول بها؛

- دراسة القضايا العامة المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات الخاصة بقطاع الصحة، وإعداد التعليمات لتنفيذ التنظيم والسهر على تطبيقها؛
- تصور كل مشروع دراسة أو أداة أو إجراء يرتبط بمجال نشاطهم وإنجازه؛
- القيام بمهام استشارية أو مساعدة لدى الإدارة الصحية؛
- دراسة كل ما من شأنه تحسين إدارة مؤسسات الصحة واقتراحه؛
- القيام بمهام الخبرة والتفتيش والمراقبة لدى الهياكل والمؤسسات التابعة للإدارة الصحية.

وحسب المادة 28 من نفس المرسوم (91-108)، فإن هؤلاء مسؤولون عن المحافظة على النظام والانضباط ويمارسون السلطة السلمية على كافة المستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، كذلك فقد أضاف المرسوم التنفيذي رقم 97-466[22] بعض المهام الأخرى الخاصة بمديري الإدارة الصحية وهذه المهام هي:
- أن المدير يمثل المؤسسة الصحية أمام العدالة في جميع أعمال الحياة المدنية؛
- المدير هو الآمر بالصرف في ما يخص نفقات المؤسسة؛
- المدير مكلف بتحضير الميزانية التقديرية وإعداد حسابات المؤسسة الصحية؛
- المدير مكلف بوضع مشروع الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للمؤسسة الصحية؛
- المدير مكلف بإبرام جميع العقود، الصفقات والاتفاقيات في إطار التنظيم المعمول به؛
- يمكن للمدير تفويض إمضائه على مسؤوليته لصالح مساعديه.

إذن؛ وكما نرى فإن جل المهام المرتبطة بمديري الإدارة الصحية هي مهام إدارية وقانونية بالدرجة الأولى وليست طبية، فهي ترتبط بالمؤهل العلمي أو التكوين الذي حصل عليه هؤلاء في مجال إدارة

المؤسسات الصحية (راجع المواد 19، 20، 21، 22 من المرسوم التنفيذي رقم: 91-108).

2- مهام الممارسين الطبيين:

الممارسون الطبيون العامون أو المتخصصون في الصحة العمومية، يمارسون مهامهم طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 91-106، وبالتالي فهم ملزمون بما يلي:

- الاستعداد للعمل بصفة دائمة؛
- القيام وبشكل إجباري بالمداومة الطبية الفعلية المبرمجة داخل المصلحة أو المؤسسة الصحية؛
- تسيير كل مصلحة طبية يكون تحت مسؤولية الإدارة التقنية لممارس طبي عام، أو مختص في الصحة العمومية بصفته رئيس مصلحة؛
- يخضع مستخدمي كل مصلحة طبية لسلطة هذا الممارس الطبي العام أو المختص.

وقد تم تفصيل المهام الطبية المتعلقة بنشاط الممارسين الطبيين العامين أو المتخصصين داخل المستشفى في المواد (18، 19، 20، 21) من المرسوم التنفيذي رقم: 91-106، وكما يتضح فإن مهام هؤلاء تنحصر أساسا في الرعاية الطبية والصحية للمرضى الداخليين والخارجيين للمستشفى، حيث إن مهامهم ترتبط كذلك بالمؤهل العلمي أو التكوين الذي تحصل عليه هؤلاء (راجع المواد 22، 23، 24، 55، 56، 57) من المرسوم التنفيذي رقم: 91-106.

إذن ومن خلال ما سبق فإننا نستنتج بأن السلطة الإدارية في المستشفى هي بيد مدير المستشفى، والذي يمكنه تفويضها إلى نوابه حسب نسق الهيكل التنظيمي للمستشفى، ووفق خطوات التفويض الإداري للسلطة، أما السلطة الطبية فهي بيد الممارسين الطبيين العامين أو المتخصصين، والتي اكتسبوها نتيجة مؤهلاتهم العلمية ودورهم الحيوي داخل المستشفى، والذي لا يمكن الاستغناء عنه.

رغم ما جاء في المرسومين السابقين من مهام ووظائف تتعلق بطرفي السلطة في المستشفيات، من شأنها أن تنظم وتفصل بين عمل السلطتين في المستشفى، إلا أن المرسومين ومن خلال بحثنا في موادهما القانونية الرئيسية والفرعية لم يشيرا إلى المشاكل أو الصراع التنظيمي الذي قد يحدث بين هاتين السلطتين في المستشفى، وكيفية التعامل معه، بل قاما بعرض قانوني فقط للمهام والوظائف الخاصة بكل منهما على حدا، وهو من وجهة نظرنا غير كاف لحل المشكلات التي قد تقع جراء حدوث تداخل بين أدوار السلطتين في المستشفى، كذلك فقد حاولت هذه المراسم إخضاع سلطة الطبيب إلى سلطة الإداري، أي أنها تكاد لا تعترف ضمنيا بسلطة الأطباء كسلطة موازية عمليا على الأقل لسلطة الإداريين.

خاتمة

من خلال تحليلنا لموضوع الصراع التنظيمي بين السلطات في المستشفيات، ووجهة النظر القانونية الجزائرية تحديدا في هذا المجال، توصلنا إلى مجموعة من النتائج وهي:

- لا يمكن تجنب وقوع الصراع بين السلطتين الرئيستين في المستشفى، فهي رغم نتائجها السلبية، إلا أنها قد تعتبر ظاهرة صحية في بعض الأحيان؛
- من أهم مسببات ظاهرة الصراع التنظيمي بين السلطتين:
  - الاعتبارات المالية والإدارية، وعدم المشاركة في اتخاذ القرار، وضغوط العمل المختلفة...؛
  - من أبرز المشكلات التي تسببها هذه الظاهرة: ضعف أداء الأطباء والإداريين، عدم الرضا عن مناخ العمل، عدم وجود ثقة متبادلة بينهما...؛
  - من أبرز النتائج الخطيرة للصراع بين السلطتين: ضعف تقديم الخدمة المناسبة للجمهور أو ضعف جودتها، ضعف الالتزام بالدوام الرسمي، عدم الرغبة في العمل المشترك أو التنسيق بين السلطتين...؛

- هناك نقص في المعالجة القانونية لهذه الظاهرة تتعلق بالقانون الجزائري، حيث لا توجد إشارة فيه إلى الصراع التنظيمي المتوقع حدوثه بين السلطتين وكيفية حله من الجانب القانوني، فالمعالجة القانونية كانت شبه سطحية من خلال تحديد المهام والوظائف المترابطة بكل سلطة فقط.

بناءً على هذه النتائج يمكننا طرح مجموعة من الاقتراحات في الأخير وهي:

- أن يكون مدير المستشفى دبلوماسيا بامتلاكه لوسيلتين للتخفيف من هذا الصراع وهما: العقلانية والقدرة على رسم القواعد وإجبار الأفراد على تطبيقها من جهة، والقدرة على وضع استثناءات وتجاهل النظام المعمول به بالتفاوض مع السلطة الموازية على حساب تلك القواعد الرسمية من جهة أخرى؛
- تشجيع العمل بروح فريق العمل المشترك، مما يخفض من حدة الصراع بين السلطتين؛
- زيادة اللامركزية في اتخاذ القرار؛ مع إشراك كل طرف للآخر في علمية صنع القرارات؛
- إعداد برامج تدريبية تشمل أطراف السلطتين تتضمن مواضيع مهمة ومشتركة بينهما، كالاتصال التنظيمي، أسلوب حل المشاكل أثناء العمل، الإدارة الناجحة للصراعات التنظيمية في المستشفى، تحسين مهارات الاتصال والتفاوض، العلاقات الاجتماعية داخل المستشفى،...
- تعزيز المعالجة القانونية بمواد تضمن الحلول العادلة والسريعة للمشاكل أو النتائج الخطيرة لهذا الصراع، رغم إيماننا بعدم كفاية المعالجة القانونية لوحدها.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) نادية محمد السيد وآخرون، علم الاجتماع والسلطة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1992، ص584.
(2) سيد الخولي، إدارة الجودة الشاملة، جامعة عين جامعة شمس، مصر، دون سنة النشر، ص219.
(3) حامد أحمد رمضان بدر، مقال بعنوان: طرق في الفكر الإسلامي لإدارة الخلافات في المنظمات، المجلة العربية للإدارة، المجلد العاشر، العدد الثاني، ربيع 1986.
(4) مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية، مركز التعليم المفتوح، القاهرة، 1992، ص215.
(5) سيدة محمد السيد فرج، أثر الصراع التنظيمي على أداء العاملين في مستشفيات جامعة عين شمس، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال، جامعة عين شمس، 2007، ص ص 83، 84.
(6) عبد العزيز مخيمر ومحمد الطعامنة، الاتجاهات الحديثة في إدارة المستشفيات: المفاهيم والتطبيقات، بحوث ودراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ديناملك للطباعة، 2003، ص69.
(7) أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، مركز التنمية الإدارية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، 1995، ص31.
(8) هلين توماس و دافيد هنجير، الإدارة الإستراتيجية، ترجمة: عبد الحميد مرسي وآخرون، معهد الإدارة العامة، القاهرة، 1990، ص40.
(9) فاروق مداس، تنظيم وعلاقات العمل بين الفئات السوسيومهنية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص50.
(10) حسان محمد نذير حرستاني، إدارة المستشفيات، معهد الإدارة العامة، السعودية، 1990، ص63.
(11) فاروق مداس، مرجع سابق، ص52.
(12)Bolman. L, Repensez les Organisations, Ed Maxima, Paris, 1996, p 164.
(13)Debonafos G, Les Indentités Sociales des Techniciens, Information et Emploi, Revue Trimestrielle, N°56, Ed Centre de Recherche sur la Qualification, Paris, Octobre 1996, p 55, 56.
(14)Sekiou et autres, Gestion des Ressources Humaines, Deboek, université Canada, 1993, p 390.
(15) أروي مصطفى أحمد سيف، نمط السلطة ودورها في العلاقات التنظيمية في المستشفيات، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1996، ص ص 35، 36.
(16)Crozier. M, Le Phénomène Bureaucratique, Ed Seuil, Paris, 1968, p 119.
(17) محمد سعيد أنور سلطان، السلوك التنظيمي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص 321.
(18) صلاح الدين محمد عبد الباقي، السلوك الفعال في المنظمات، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص221.
(19) سعد العنزي، إيمان العبسي، تأثير الصراع بين الإدارة والأطباء في قرارات المستشفى: دراسة تطبيقية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مج13، ع47، جامعة بغداد، 2007، ص106.
(20) المرسوم التنفيذي رقم 91-106 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالممارسين الطبيين والمتخصصين في الصحة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 22، 1991/04/27.
(21) المرسوم التنفيذي رقم 91-108 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بمديري الإدارة الصحية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 22، 1991/04/27.

(22) المرسوم التنفيذي رقم 97-466 المحدد لقواعد إنشاء القطاعات الصحية، تنظيمها وتسييرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، 1997/12/02.

متطلبات نجاح الحكومة الالكترونية
على ضوء تجارب بعض الدول المتقدمة والدول العربية

د.وهيبة عبد الرحيم المركز الجامعي تامنغست
أ. نادية عبد الرحيم جامعة الجزائر (3)

الملخص
تعتبر "الحكومة الالكترونية" من أحدث الطرق في مجال توزيع الخدمات العمومية، إذ تعد أحد أوجه استغلال الشبكة العنكبوتية من قبل الحكومات، وذلك لما لها من ايجابيات على صعيد نوعية الخدمات المقدمة لمواطنيها وفعاليتها في تقليص النفقات الحكومية في هذا المجال، فللعملية متطلباتها التي وجب أخذها بعين الاعتبار، كما لها من الصعوبات ما يستوجب إيجاد الحلول الناجعة، وذلك باكتساب مهارات خاصة لمواجهتها.

الجزائر وكغيرها من الدول العربية؛ تعتزم إطلاق نسختها من هاته الخدمة، وبالتالي وجب عليها أخذ العبر ممن سبقها في هذا المجال، باستخدام أنجع الطرق والحلول في مواجهة التحديات التي تواجهها في تطبيق المشروع، لكن بالأخذ بعين الاعتبار طبيعة الدولة سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا...الخ، دون أن ننسى ما تتطلبه العملية من بنية تحتية، رأس مال مادي ورأس مال بشري، معززين بإرادة سياسية جادة في إحداث التغيير.

Résumé
Le "E-gouvernement", est l'une des méthodes les plus modernes dans le domaine de la distribution des services publics, en effet il est l'un des aspects de l'exploitation du Web par les gouvernements, et ceci en raison de ses aspects positifs au point de vue de la qualité des services offerts à ses citoyens et de son efficacité dans la réduction des dépenses publiques dans ce domaine. L’opération a ses exigences qui doivent être pris en compte, ainsi que des difficultés aux quelles des solutions efficaces doivent être trouvées et ceci par l'acquisition de compétences particulières pour y faire face.

L'Algérie, comme d'autres pays arabes, a l'intention de lancer sa version de ce service, et par conséquent, elle doit tirer les leçons de ceux qui l’ont précédé dans ce domaine, par l’utilisation des voies et solutions les plus efficaces pour relever les défis auxquels elle serait confrontée pour l’exécution du projet, mais en tenant compte de la nature de l'Etat politiquement, économiquement, socialement, culturellement ... etc, sans oublier ce que le processus exige comme infrastructures, capital matériel et capital humain, soutenus par une volonté politique sérieuse, pour provoquer des changements.

¥

إن المتمعن اليوم في حياتنا اليومية، يجد أنها لا تخلو من استخدام وسائل متطورة وعصرية للحصول على متطلباتها وتنفيذ عمليات من شأنها تسهيل طريقة عيشنا، فالمواطن اليوم لا يستغني عن هاتفه النقال مثلا، والذي أصبح بعد أن كان رفاهية يحصل عليها المترفون في المجتمع، ضرورة للتواصل وحل المشاكل اليومية وتفادي العوائق التي تقابل الفرد، فسرعة عصرنا تتطلب منا إيجاد حلول تتماشى وهاته السرعة، ومع اقتحام الانترنت لحياتنا اليومية، وتعلقنا بها يوما بعد يوم، وارتباطها بحاجياتنا ومعاملاتنا أكثر فأكثر، ومع بروز مصطلحات كالتجارة الالكترونية والأعمال الالكترونية والبنوك الالكترونية...الخ، جرى التفكير في الرفع من مستوى تقديم الخدمات العمومية من قبل الحكومات والاستفادة من شبكة المعلومات وتوظيفها في هذا المجال أيضا، وبالتالي جعل الفرد يتحصل على هاته الخدمات بدون ضرورة التقرب من المصالح التي كان يتقرب إليها في العادة، هاته العملية والتي اصطلح على تسميتها بالحكومة الالكترونية تعتبر من أحدث ما تم التوصل إليه في مجال تقديم الخدمات العمومية للجمهور.

يعتبر موضوع الحكومة الالكترونية من التطبيقات الرائجة في وقتنا الحالي، إذ ومع التطور الهائل في وسائل التكنولوجيا والاتصال وانتشار الانترنت وتعدد الوسائط الالكترونية، برز هذا المفهوم كأحد أوجه التطور في توزيع الخدمات الجماعية وكأداة جديدة في مجال تقديم الخدمة

العمومية وتحسين جودة أدائها وتيسير طرق إيصالها للأفراد، بالإضافة إلى تقليل النفقات الحكومية في هذا المجال.

فالحكومة الالكترونية تعتبر أحد أوجه استغلال الشبكة العنكبوتية، وما توفره هاته الأخيرة من مزايا وفوائد جمة، كسرعة تنفيذ العمليات وسهولة الولوج، إتاحة الخدمة 24/24 و7/7، إيصال الخدمة لشريحة أوسع من المستفيدين مهما كان مكان تواجدهم الجغرافي، بالإضافة إلى خفض التكاليف وترشيد الإنفاق...الخ.

وبما أن الجزائر، وعلى خطى من سبقتها من دول العالم والدول العربية خصوصا، تعتزم إطلاق نسختها من هاته الخدمة الحديثة لمواطنيها، وبما أن مشروع الجزائر الالكترونية 2013 واجه صعوبات جمة جعلته لا يرى النور في الموعد الذي تم تسطيره له، وبالنضر لوجود نوايا لإنعاش هذا المشروع، تم صياغة مشكلتنا البحثية كالتالي:

"ما هي أهم متطلبات إقامة حكومة الكترونية وكيف نستطيع الاستفادة من تجارب من سبقتنا من الدول؟"، لذا؛ ارتأينا أن نقدم في ورقتنا هاته نظرة عن ماهية الحكومة الالكترونية والمتطلبات الأساسية التي يجب توفرها لنجاح التجربة، مستشهدين بإخفاقات ونجاحات بعض من الدول التي سبقتنا في هذا المجال، بالإضافة إلى عرض للدول الرائدة في هاته الخدمة حسب المؤشر العالمي لتطور الحكومات الالكترونية للعام 2010، لذا؛ وبغرض الإحاطة بجوانب الموضوع، ارتأينا تقسيم ورقتنا هاته إلى المحاور الآتية:

المحور الأول: ماهية الحكومة الالكترونية؛

المحور الثاني: مراحل وركائز تطبيق الحكومة الالكترونية؛
المحور الثالث: محتوى ونطاق الحكومة الالكترونية؛
المحور الرابع: الصعوبات التي تواجه بناء حكومة الكترونية؛
المحور الخامس: المهارات الأساسية لإنجاح الحكومة الالكترونية؛
المحور السادس: تجارب بعض الحكومات الالكترونية المطبقة في العالم؛
المحور السابع: مؤشرات لتطور الحكومة الالكترونية عالميا.

المحور الأول: ماهية الحكومة الالكترونية

يعد موضوع الحكومة الالكترونية (E-gouvernement) من أبرز التطبيقات الإدارية الحديثة التي ظهرت خلال السنوات القليلة الماضية، وأصبح هذا الموضوع حيويا ويحظى بأهمية بالغة في مختلف دول العالم، حيث يعد الموضوع من مكتسبات البشرية في الوقت الحاضر، ويمكن القول إن تطبيق الحكومة الالكترونية أصبح من متطلعات كل دولة، لما لها من فعالية في رفع كفاءة الأداء وكسب الوقت والمال والجهد.

أ- نشأة الحكومة الالكترونية

بدأت التجربة في أواسط الثمانينات في الدول الإسكندنافية، وتمثلت في ربط القرى البعيدة بالمركز وأطلق عليها اسم القرى الالكترونية (Les Villages électroniques)، ويعد لارس "Lars" من جامعة أودنيس في الدانمرك رائد هذه التجربة، وسماها مراكز الخدمة عن بعد، ومن رواد المشروع مايكل دل "Dill" صاحب شركة التبادل التي لها الدور الريادي في ميدان الحلول الالكترونية.

وفي المملكة المتحدة بدأت التجربة العام 1989م، في مشروع قرية مانشستر، وذلك بالاستفادة من التجربة الدانمركية التي

تستند إليها عدة مشاريع فرعية، وقد أنشئ "مضيف مانشستر" بوصفه مرحلة أولى ويهدف إلى ترقية ومتابعة التطورات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والمهارية، وقد بدأ المشروع فعليا عام 1991م، وفي عام 1992م، عقد مؤتمر الأكواخ البعيدة في المملكة المتحدة لمتابعة هذه المشاريع، وقد تبنى مجلس لندن مشروع بونتيل "الاتصالات البعيدة التقنية" الذي أكد على جمع ونشر وتنمية المعلومات بوسائل الكترونية كالبريد الالكتروني والوصول عن بعد لقواعد المعلومات، وقد ظهرت محاولات أخرى في الولايات المتحدة عام 1995 في ولاية فلوريدا تتبع ذلك محاولات في مختلف دول العالم.[1]

وللعلم، فإنه يعتقد أن مصطلح "الحكومة الالكترونية" استخدم ولأول مرة في خطاب للرئيس الأمريكي "بيل كلينتون" العام 1992م، كما أن البرازيل تعتبر أول دولة في العالم تعتمد نظام التصريح الضريبي عبر الانترنت وذلك العام 1997م.

ب- مفهوم الحكومة الالكترونية

الحكومة الالكترونية هي في واقع الأمر أسلوب جديد ومتطور، بل هي ثورة تقنية معلوماتية، قادت إلى نقلة نوعية في تقدم الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع الخاص وغيره من القطاعات للمعلومات والخدمات وتسويق المنتجات للمستفيدين عن طريق شبكة الانترنت وأجهزة الحاسوب الآلي، بدلا من الأسلوب التقليدي الورقي البيروقراطي، إذ توفر هاته الخدمة الفرصة لإشراك المواطنين والمجتمع المدني في مناقشة السياسات وصياغتها، بغية التقرب أكثر من المواطن وفهم أكثر دقة لاحتياجاته.

أي أن الخدمات والمعلومات والسلع التي اعتاد المواطنون على مراجعة الأجهزة من أجل الحصول عليها أصبحت تصلهم وهم في منازلهم أو مكاتبهم عن طريق التحاور الالكتروني عبر أجهزة الحاسوب الموصولة بالانترنت.[2]

فالحكومة الالكترونية هي قدرة القطاعات على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وقطاعات الأعمال بسرعة ودقة عاليتين، وبأقل كلفة ممكنة، مع ضمان السرية وأمن المعلومات المتداولة في أي وقت ومكان، أو أنها نظام افتراضي يمكِّن من تحقيق الجودة والتميز والسرية وأمن المعلومات.[3]

فقد جاء تعريف الحكومة الالكترونية في موقع "Wikipedia" على أنها: "نظام حديث تتبناه الحكومات باستخدام الشبكة العنكبوتية العالمية والإنترنت في ربط مؤسساتها بعضها ببعض، وربط مختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة والجمهور عموما، ووضع المعلومة في متناول الأفراد وذلك لخلق علاقة شفافة تتصف بالسرعة والدقة تهدف للارتقاء بجودة الأداء".

كما عرفتها الأمم المتحدة بأنها "استخدام الإنترنت والشبكة العالمية العريضة لتقديم معلومات وخدمات الحكومة للمواطنين"، كما وقدمت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في العام 2003م، التعريف الآتي: "الحكومة الإلكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخصوصا الإنترنت للوصول إلى حكومات أفضل".

فالحكومة الإلكترونية هي النسخة الافتراضية عن الحكومة الحقيقية مع بيان أن الحكومة الإلكترونية تعيش محفوظة في

الخوادم (السيرفر) الخاصة بمراكز حفظ البيانات (Data Center) للشبكة العالمية للانترنت، وتحاكي أعمال الحكومة التقليدية والتي تتواجد بشكل حقيقي ومادي في أجهزة الدولة، فالهدف الرئيسي من خلق هكذا خدمة هو:

- تقليل تكلفة الإجراءات الحكومية والعمليات الإدارية؛
- زيادة كفاءة عمل الحكومة وتقريبها أكثر من متلقي الخدمات.

ولإزالة اللبس بين الحكومة الالكترونية والتجارة الالكترونية تجدر الإشارة إلى أن التجارة الالكترونية هي توصيل المعلومات والخدمات وتسويق المنتجات للمستفيدين في المبادلات التجارية في القطاع الخاص، في حين الحكومة الالكترونية تقدم الخدمات الحكومية لكافة القطاعات التي تحتاجها بدلا من المراجعات والإجراءات المعقدة وبأقل قدر من استخدام الورق.

نستخلص مما تقدم أن الحكومة الالكترونية هي وسيلة من الوسائل التي تستخدمها الحكومة الحقيقية، بمعناها القانوني والإداري، لتوصيل المعلومات والخدمات وتسويق السلع للمستفيدين منها عبر شبكة الانترنت، وهذا لا يلغي دور الحكومة الحقيقية، وإنما تسنده وتدعم كفاءته وفعاليته عن طريق البعد عن الروتين والتعقيدات البيروقراطية واختصار المسافات وتوفير وقت وجهد ومال المستفيد، ولا ينبغي التخوف من الحكومة الالكترونية فهي لن تستغني عن الجهد والإبداع البشري المنظم والمحرك لها، وإنما ينبغي التكيف مع بيئتها وثقافتها المختلفة تماما عن بيئة وثقافة الحكومة التقليدية[4]

فالحكومة الالكترونية هي بكل بساطة الانتقال من تقديم الخدمات العامة والمعاملات من شكلها الروتيني إلى الشكل الالكتروني عبر الانترنت، فانتقال حكومة ما إلى حكومة الكترونية ينبغي أن يسبقه انتشار واسع للانترنت، وأن تكون نسبة مستخدمي الانترنت لا تقل عن ثلاثين بالمائة من نسبة سكان هذا البلد، كي يكون للعملية مردود خدماتي وجدوى اقتصادية تساهم في عملية التنمية[5]

وهذا لا يعني بالضرورة وصول الانترنت إلى بيوت هذا العدد من السكان، بل ينبغي أن تتوفر لهم إمكانية الولوج إلى الانترنت (من مكان عملهم أو المقاهي الانترنت أو من منازلهم أو حتى من هواتفهم النقالة).

إن مشكل البيروقراطية الذي نعاني منه وكثرة المعاملات الورقية والصعوبات التي ترافق عملية الحصول على الأوراق الإدارية الحكومية، فأحيانا، ومن أجل استخراج سند إداري، لابد من تكوين ملف كامل خاص به، بالإضافة إلى الانتشار الواسع للانترنت، هو ما دفع عددا من دول العالم إلى التفكير بالتحول إلى حكومات الكترونية.

المحور الثاني: مراحل وركائز تطبيق الحكومة الالكترونية

مرت الحكومة الالكترونية بعدة مراحل إلى أن وصل تطبيقها إلى الحالة التي هي عليها الآن، كما أنها تقوم وكغيرها من المشاريع على عدة ركائز يجب توفرها لتنجح التجربة.

أ- مراحل تطبيق الحكومة الالكترونية:

مرت الحكومة الالكترونية بمراحل متعددة، إلى أن وصلت إلى الوضع الحالي الذي هي عليه[6]

المرحلة الأولى: وتتمثل بدخول الحاسبات الآلية إلى العمل الإداري وقد سهلت العملية الإدارية إلى حد كبير؛

المرحلة الثانية: وتمت فيها أتمتة بعض الخدمات وتطبيق نظام المعلومات الإدارية ويمكن توظيفها في تسديد فواتير الخدمات بواسطة الهاتف؛

المرحلة الثالثة: تمثلت في ظهور شبكة الانترنت حيث تم تفعيل الأداء الالكتروني.

وهنا تجدر الإشارة بأنه لا توجد إلى حد الآن دولة طبقت الحكومة الالكترونية بشكل كامل مما يؤكد وجود مراحل لاحقة، فحتى الدول الرائدة في هذا المجال، لا يزال تقديم بعض الخدمات فيها يتطلب التقرب بشكل شخصي للمصلحة لإتمام بعض العمليات، وبالتالي لم يتم الوصول إلى تقديم جميع الخدمات للجمهور بشكل آلي.

ب- الركائز التي تقوم عليها فكرة الحكومة الالكترونية

لنجاح تطبيق ما يسمى بمشروع الحكومة الالكترونية، فإنه على الجهات الوصية توفير عدة ركائز، وذلك للوصل إلى التطبيق الأمثل لهاته الفكرة، والتي تتمثل في:[(7)]

- تجميع كافة الأنشطة والخدمات المعلوماتية والتفاعلية والتبادلية في مكان واحد، وهو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الانترنت تشبيها بمجمع الدوائر الحكومية؛
- تحقيق الاتصال المستمر والدائم، مع القدرة على تلبية احتياجات الجمهور واستعلاماتهم على مدار الساعة؛
- التنسيق والتكامل والربط الفعال بين أداء كافة أجهزة ودوائر الحكومة على كافة المستويات، وذلك بأن تعمل

من خلال منظومة متناسقة تتلافى كل مصادر الخلل؛

- تخفيض الإنفاق نتيجة لاستخدام التقنيات وسرعة الانجاز والتخلص من الروتين وتكرار الأعمال مما يعود بوفرة تحقق عوائد أفضل من تلك التي تنتج عن الأساليب غير الالكترونية.

بالإضافة إلى هذا، فإنه ولتطبيق فعَّال للحكومة الالكترونية يجب توفر البنية التحتية الأساسية للاتصالات؛ لأنه وبدونها فإن العمود الأساسي الذي تقوم عليه هاته الخدمة سيكون غير متوفر، وبالتالي يتم الحكم مسبقا على العملية بالفشل، بالإضافة إلى هذا فإن العملية تتطلب موارد مالية وبشرية هامة يجب توفرها لضمان التطبيق الأمثل للمشروع، كما ولا ننسى توفر الإرادة السياسية الجادة في تبني هذا التغيير.

المحور الثالث: محتوى ونطاق الحكومة الالكترونية

في محاولة لتصور الحكومة الالكترونية، يمكن الدخول إلى أحد مواقع الحكومات الالكترونية الغربية التي أعلنت عن انجاز العمل على بناء الحكومة الالكترونية، أو لا تزال تطور نشاطها لبلوغ هذا الهدف، ومثال ذلك موقع الحكومة الالكترونية الأمريكية الفدرالي "www.firstgov.gov" إذ يجد الزائر موقعا بسيطا من حيث مظهره، يوفر مدخل على السلطات الثلاث في الدولة، التنفيذية، التشريعية والقضائية، ومن خلالها تتوفر مداخل على كافة المؤسسات والهيئات التي تتبع كل سلطة، وتتوفر أيضا مداخل على هيئات ومنضمات الحكومات المحلية التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبكل سهولة تجد أن ثمة

خدمات متكاملة تتم الكترونيا في حقل الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والأحوال الشخصية وشؤون الهجرة وفي حقل الضرائب والأعمال والاستثمار...الخ، وثمة وسائل للدفع على الخط لدى الجهات المتعين الوفاء لها بالرسوم أو بمبالغ معينة لقاء خدمات، كما تتوفر على قدرة تنزيل أي نموذج ورقي حكومي بصورة رقمية على الخط وتعبئته رقميا وإعادة إرساله، وتتوفر ميزة البحث عن أي أمر عبر محرك بحث عملاق يصل للنتائج المطلوبة حتى في الحالات الخطأ الناجم عن التهجئة أو غيره، إضافة إلى دليل مفهرس لغير الراغبين باستعمال تقنية البحث[8]

إن بناء حكومة الكترونية يعني الأخذ في الحسبان كل ما تمارسه الحكومة في عالم حقيقي، سواء في علاقتها بالجمهور أو علاقة مؤسساتها بعضها ببعض أو علاقتها بجهات الأعمال الداخلية والخارجية، إنها بحق إعادة هندسة أو إعادة اختراع للقائم، ووضعه في نطاق البيئة الرقمية التفاعلية.

وأيا كان الإنجاز في بناء الحكومة الالكترونية فإن ثمة أولوية للقطاعات التالية:

- البيانات والوثائق؛
- تعريف الشخصية، سجلات الأحوال؛
- التعليم والخدمات الأكاديمية والتعلم على الخط؛
- خدمات الأعمال والخدمات الاجتماعية؛
- السلامة العامة والضرائب؛
- الرعاية الصحية وشؤون النقل؛
- الديمقراطية والمشاركة؛

- الخدمات المالية ووسائل الدفع.

وبشكل عام، فإن تقديم الخدمات الحكومية عبر الخط لا يشمل فقط الخدمات المقدمة للجمهور بل يتعداه للمستويات أو الأصناف التالية:

- الخدمات المقدمة من قبل الحكومة للأفراد (المستهلكين)، وهو ما يصطلح على تسميته بـ:Government to Citizens؛ واختصارا G2C؛
- الخدمات المقدمة من قبل الحكومة لمنظمات الأعمال، أو ما يصطلح على تسميته بـ:Government to Businesses، واختصارا G2B؛
- الخدمات المتبادلة من قبل مؤسسات الحكومة، أو ما يصطلح على تسميته بالاختصار:Government to Governments، واختصارا G2G؛
- الخدمات المقدمة من قبل الحكومة لموظفيها، أو ما يصطلح على تسميته بالاختصار:Government to Employees ، واختصارا G2E.

المحور الرابع: الصعوبات التي تواجه بناء حكومة الكترونية

للحكومة الالكترونية والعالم الالكتروني بشكل عام، عدة أبعاد أساسيه، ويجلب كل بعد مجموعة من القيود ومواطن الضعف التي تحد من تحقيق الحكومة الالكترونية وتتضمن القيود:(9)

- البعد السياسي:
  - o غياب قانون المعاملات الالكترونية؛
  - o بطء عملية اتخاذ القرارات؛

- عمليات الإصلاح والاندماج؛
- البيروقراطية؛
- قصر فترة المسئولين المختارين شعبيا.

- البعد الاجتماعي:
  - النقص في المهارات الضرورية لتقنية المعلومات والاتصالات وضعف القطاع الخاص؛
  - مدى قبول المواطنين لنماذج الحصول على الخدمة بشكل ذاتي (الخدمة الذاتية)؛
  - الخصوصية وسرية المعلومات؛
  - ضعف المستوى التعليمي والثقافي وتواضع الثقافة المعلوماتية والتفاعل الالكتروني.
- البعد الاقتصادي:
  - تواضع البنية التحتية للاستثمار؛
  - الفساد المالي والإداري؛
  - شح الميزانية.
- البعد التقني:
  - ارتفاع تكلفة استخدام الشبكة الدولية للمعلومات؛
  - غياب المعايير الخاصة بالاتصالات واستخدام المعلومات؛
  - البرمجيات الحاسوبية والاعتماد على التقنية؛

ويجب الأخذ بالاعتبار عند التفكير في مخاطر تنفيذ الحكومة الالكترونية وحلولها ما يلي:

- مستوى الثقة بالحكومة ومعاملاتها،
- أهمية الشكل الرسمي للحكومة (مركزيه أو لا مركزيه)،
- البنية الاقتصادية (التعليم، الزراعة، الصناعة، الخدمات)،
- النقص في المهارات المتخصصة في مجال التقنية والاتصالات.

المحور الخامس: المهارات الأساسية لإنجاح الحكومة الالكترونية

يحتاج أي مشروع للحكومة الالكترونية إلى عدة مهارات حتى يكتب له النجاح، ويجب ملاحظة أنه لا يمكن فصل هذه المهارات عن بعضها البعض من الناحية الواقعية وهذه المهارات هي: (10)

- المهارات التحليلية:

وتتعلق هذه المهارات بتحليل الأسلوب الإجرائي المتبع في أداء العمل وانسياب المعلومات والاطلاع على الطرق الأخرى التي يستعملها أناس آخرون أو مؤسسات أخرى للتعامل مع ذات المسائل، مثل تتبع الحركة المالية في نظام الإدارة المالية وكيفية تجميع البيانات وتحديد مواطن القوة والضعف.

- مهارات إدارة المعلومات:

تعد المعلومات مصدرا نفيسا للغاية لأية مؤسسة ويجب تحديد المحتوى المعلوماتي وجودة وهيئة تمثيل تلك المعلومات وتخزينها وبثها واستخدامها والمحافظة عليها.

- المهارات الفنية:

هناك العديد من المهارات الفنية المطلوب توفرها لأي حكومة إلكترونية للتفاعل مع العديد من الأمور المتعلقة بها مثل:

- إدارة قواعد البيانات والبرامج والبيانات التي تحويها؛
- تصميم وبناء أنظمة متوافقة مع البنية التحتية المتوفرة بالمؤسسات؛
- تحويل البيانات من نظام إلى آخر أو من صيغة إلى أخرى لتمكين استخدامها بطرق جديدة؛
- تصميم وإدارة شبكات الحواسيب.

- مهارات العرض والتواصل مع الآخرين:

من الضروري وخلال مراحل المشروع المختلفة؛ تعميم كل من أهداف المشروع والإجراءات والنتائج إلى الأطراف الأخرى ذات العلاقة، وهناك حاجة دائمة لمقابلة القيادات التنفيذية والتشريعية للحصول على دعم مادي ومعنوي مستمر.

تتضمن مهارات إدارة المشروع القدرة على التخطيط والتنظيم وتحديد الموارد الضرورية ومتابعة العمل وقياس النتائج وحل المشكلات، لذا؛ فإن هذه المهارات تتطلب التعامل مع معطيات الزمن والتكلفة والجودة.

المحور السادس: تجارب بعض الحكومات الالكترونية المطبقة في العالم

الحكومة الالكترونية على مستوى دول العالم كله لا تزال في مرحلة البدايات المبكرة، فليست هناك تجربة مكتملة أو

ناضجة تماما في أي بلد من بلدان العالم، وهذا ما يتفق عليه الباحثون والمراقبون لمسيرة الحكومة الالكترونية عالميا.

ويذكر البعض أن 85٪ من مشاريع تقنية المعلومات الحكومية تؤول إلى الفشل، وتفيد دراسة قام بها مركز بحوث الأسواق الدولي وجامعة "براون" في الولايات المتحدة الأمريكية ونشرت في سبتمبر 2001م، واستندت على دراسة أنواع الخدمات الالكترونية التي يفترض أنها تنفذ بالكامل، والتي تضمنها 2288 موقعا وطنيا في الـ 196 دولة، تبين أن الحكومة الالكترونية بشكل عام قصرت دون تحقيق ما يمكن لها تحقيقه، كما وجدت مشاكل تتعلق بخصوصية المعلومات وأمنها، وأن 72٪ من المواقع تستخدم أكثر من لغة، وأن 8٪ من المواقع تقدم فقط خدمات يمكن استكمالها الكترونيا وأغلب الخدمات تنصب فقط على طلب المطبوعات وشراء الطوابع وتقديم الشكاوي.(11)

وقبل أن نستعرض تجارب الدول في هذا المجال؛ نورد تسلسل بعض الدول وفقاً للتقرير الذي نشرته الأمم المتحدة العام 2003م وهي:

1/الولايات المتحدة	6/ كندا
2/استراليا	7/ المملكة المتحدة
3/نيوزلندا	8/هولندا
4/ سنغافورة	9/ الدانمرك
5/ النرويج	10/ ألمانيا

وفي تقرير صادر عن الأمم المتحدة العام 2004م، فإن الإمارات العربية المتحدة هي الدولة العربية الوحيدة التي احتلت المركز السابع، حيث حازت على 2.17 نقطة متفوقة على

كل من اليابان الي حققت 2.12 نقطة، ايرلندا بـ: 2.16 نقطة، النمسا بـ: 2.14 نقطة، روسيا بـ: 1.89 نقطة وايطاليا بـ: 2.21 نقطة، أما باقي الدول العربية، فحققت النتائج: الكويت 2.12، البحرين 2.04، لبنان 2 نقطة، وبقيت الولايات المتحدة في المقدمة برصيد 3.1 نقطة واستراليا 2.6 نقطة ونيوزلندا 2.59 نقطة[12]

إن نجاح الحكومة الالكترونية غير مرهون بالجانب التقني فقط، فهناك دول متقدمة تقنيا وتكنولوجياً عانت كثيراً في إقناع مواطنيها في تبني مبدأ التعامل الإلكتروني مع الجهات الحكومية، وهناك دول أقل تطوراً كدولة استونيا مثلاً، فاقت دول أخرى أكثر نمواً كألمانيا حسب ترتيب الأمم المتحدة لجاهزية دول العالم للحكومة الإلكترونية لعام 2008م، مما يجعلنا نتساءل عن السبب، لعل من أهم هذه الأسباب هو استفادة هذه الدول (الأقل تطوراً) من تجارب الدول الكبرى الي قامت بأخذ زمام المبادرة أولاً، فقد عانت الدول الأولى المطبقة للحكومة الإلكترونية من بعض القضايا والمعوقات الفنية وغير الفنية مما اضطرها في أحيان كثيرة إلى إلغاء وتعديل وتحسين الكثير من المشاريع من أجل تقليل تأثير هذه المعوقات، أما الدول الي بدأت بالتطبيق لاحقاً، فقد استفادت من هذه التجارب وبدأت بخطوات ثابتة ورؤية واضحة لمعظم القضايا المحيطة بمصطلح الحكومة الإلكترونية.

وسنحاول التطرق لتجارب ثلاثة دول متقدمة والي كانت سباقة لتطبيق حكومة الكترونية، بالإضافة إلى دولة عربية تعتبر الرائدة في هذا المجال عربيا[13]

تجربة الولايات المتحدة الأمريكية:

تراجع ترتيب الولايات المتحدة الأمريكية حسب تصنيف الأمم المتحدة من المرتبة الأولى عالميا في العام 2005م إلى المرتبة الرابعة في 2008م. لعل من أهم ما يميز التجربة الأمريكية في هذا المجال هو تأثير فهم ودعم القيادة لمشروع الحكومة الإلكترونية، فعند التأمل في التاريخ، نجد أن أول من بدأ بإدخال هذا المصطلح إلى البلاد هو الرئيس السابق بل كلينتون في العام 1997م حيث حدد ضرورة إدخال خدمات إلكترونية من خلال مواقع الجهات الحكومية. وقام خلال فترة رئاسته الثانية بتشكيل فريق عمل للتخطيط والتنسيق لإدخال تقنيات الحكومة الإلكترونية في الجهات الحكومية.

يأتي بعد ذلك الرئيس الأسبق جورج بوش في 2000م، ويلغي تقريباً كل ما خططت له إدارة كلينتون ويبدأ بمفاهيم وخطط جديدة، مما سبب تأخيرا للمشروع والكثير من المصادر الضائعة، شهد مشروع الحكومة الإلكترونية تطوراً ملحوظاً في عصر بوش ربما بسبب استمرار إدارته لفترتين رئاسيتين (8 سنوات) ولولا ذلك لربما جاء الرئيس الجديد بأفكار مخالفة.

كذلك، مما يمكن للتجربة الأمريكية أن تفيدنا به، هو ضرورة التخطيط السليم لكيفية ربط المؤسسات والدوائر الحكومية المختلفة إلكترونياً من خلال شبكات عمل وسياسات عمل بيني، فالأمر في أمريكا تختلف عن معظم دول العالم، فالحكومة مكونة من ثلاثة طبقات (مستويات): المستوى الفيدرالي (الرئاسي) والمستوى الخاص بكل ولاية (كل ولاية لها أنظمة مختلفة) والمستوى المحلي (كل مدينة داخل كل ولاية لها

اهتمامات مختلفة). فكيف يمكن ربط جميع المدن أو الضواحي بمختلف مؤسساتها بجميع الولايات، بمختلف قوانينها بالحكومة المركزية الفيدرالية في بوابة واحدة؟ من المنجزات في هذا الباب هو مشروع البنية الفيدرالية (L'Architecture Fédérale) والذي يهدف إلى ربط ودمج مستويات الحكومة المختلفة.

ب- تجربة المملكة المتحدة (بريطانيا)

تراجع ترتيب بريطانيا حسب تصنيف الأمم المتحدة من المرتبة الرابعة عالميا في العام 2005م إلى المرتبة العاشرة في العام 2008م، من أهم ما واجهته الحكومة البريطانية في هذا الصدد هو عدم إقبال مواطنيها على استخدام خدمات الحكومة الإلكترونية، بالرغم من إقبالهم الشديد على خدمات التجارة الإلكترونية في البلاد، يرجع أهم أسباب ذلك لتذبذب ثقة المستخدمين بحكومتهم وشعورهم الكبير أن معلوماتهم الشخصية قد تكون عُرضة للانتهاك من قبل رجال الحكومة.

من ضمن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة البريطانية لزيادة ثقة المواطنين ومجاراة النجاح الكبير للتطبيقات التجارية الإلكترونية، هو تطوير بوابة إلكترونية تدور حول رغبات واهتمامات المستخدمين، فلم يعد يحتاج المواطن البريطاني إلى معرفة الجهة الحكومية المنفذة للخدمة المنشودة، فالخدمات قد تم ترتيبها في البوابة الإلكترونية حول أنواع المستخدمين والأحداث الروتينية التي تحدث في الحياة.

ولو دققنا في التجربة الأمريكية لوجدنا أن المساحة الأرحب للاهتمام انصبت على المشتريات الحكومية وعلى العلاقات التجارية بين قطاعات الحكومة ومؤسساتها وبين

الجمهور ومؤسسات الأعمال في القطاع الخاص، وهو ما يعكس الذهنية الاستثمارية أو الاقتصادية السائدة في أمريكا، في حين لو دققنا النظر في التجارب الأوروبية لوجدنا المحرك الرئيسي للعمل حماية وخدمة المستهلك أو المواطن، وبين هذين الاتجاهين تتجاذب تجارب الدول النامية المنقولة التي ربما لن تكون أكثر من نماذج مستنسخة[14]

ج- التجربة الأسترالية:

تراجع ترتيب أستراليا حسب تصنيف الأمم المتحدة من المرتبة السادسة عالميا في عام 2005م إلى المرتبة الثامنة في 2008م، من أهم ما يميز التجربة الأسترالية هو كيفية تعاملها مع مختلف الثقافات والديانات واللغات المختلفة في البلاد، فتطبيقاً لمبدأ الشمول الاجتماعي (L'Inclusion Sociale) والذي ينص على ضرورة توفير الخدمات المريحة لكافة شرائح المجتمع باختلاف أماكن تواجدهم ودرجة تعليمهم وثقافاتهم، قامت أستراليا بتطوير مواقع إلكترونية بعدة لغات كالعربية والصينية والماليزية والإندونيسية واليونانية والهندية وغيرها، أضف إلى ذلك معاناة الدولة من الهوة (الفجوة) الرقمية، حيث يقطن الكثير من السكان الأصليين (الأبورجين)* في وسط البلاد (الصحارى) والذين عادة ما تختلف نسبة تعليمهم وقدرتهم على استخدام أو الوصول للتقنيات عن باقي السكان في المدن، من جانب آخر، تفيدنا التجربة الاسترالية بضرورة التنبه إلى التأثير السلبي في فرض موعد محدد لتوفير الخدمات الحكومية. حيث قام الرئيس الأسترالي السابق جون هاورد بفرض موعد محدد (نهاية 2001م) تلتزم فيه جميع الجهات الحكومية بأن تقوم بتوفير جميع

الخدمات المناسبة إلكترونياً. الأمر الذي جعل المنفذين يسعون إلى توفير الكم المناسب دون النظر إلى الكيف (الجودة) والكفاءة المرتجاة (التسرع في تقديم الخدمة الإلكترونية).

د- التجارب العربية:

عربيا، يمكن القول إن هناك جهوداً عربية كبيرة مبذولة في هذا المجال، والدليل على ذلك أن المتصفح للانترنت يجد بوابات للحكومات الالكترونية تعرض خدماتها، وقد ارتأينا على سبيل المثال إلى الاستشهاد بدائرة حكومة دبي الالكترونية، حيث المتصفح للموقع(15) يجد خدمات الكترونية معروضة على الموقع نذكر منها:

1-الخدمات الموجهة للمواطنين:

- الالتحاق بمدرسة، جامعة، البحث عن عمل في دبي،
- التقاعد في دبي؛
- الاتصال بالمسؤولين في دبي؛
- تسديد الفواتير والغرامات، التخطيط للحصول على تغطية تأمينية في دبي؛
- التقاضي، السلامة العامة والإبلاغ عن الجرائم في دبي؛
- التعامل في القطاع المصرفي، شراء وبيع أراض وعقارات في دبي؛
- عائلة جديدة، الولادة، الطلاق، العلاج، التعامل مع حالات الوفاة في دبي؛
- القيادة، العمل الخيري، التنقل في دبي؛....الخ.

2- الخدمات الموجهة للمقيمين: تقريبا هي نفس الخدمات الموجهة للمواطنين، لكن تتماشى وخصوصية أنها موجهة لمقيمين.

3-خدمات الأعمال:

- التخطيط لمزاولة نشاط تجاري في دبي؛
- مستثمر جديد في دبي؛
- إدارة شركتك وتوسعتها؛
- إلغاء نشاط تجاري.

4-خدمات الزوار:

- التخطيط لزيارة دبي؛
- القادمون الجدد لدبي؛
- الإقامة في دبي؛
- مغادرة دبي.

5-خدمات الجهات الحكومية: يتم البحث في هاته الخدمة إما أبجديا أو حسب التقسيم الذي تم وضعه، نحو:

- الدوائر الحكومية (دائرة التنمية، المالية، السياحة والتسويق، غرفة دبي، جمارك دبي، دائرة حكومة دبي...الخ)،
- المؤسسات العامة (مؤسسة الأوقاف وشؤون القصر، دبي لخدمات الإسعاف، دبي لتنمية الصادرات...الخ)؛
- المؤسسات العسكرية (الإدارة العامة للدفاع المدني، شرطة دبي ...الخ)؛
- الهيئات العامة (هيئة كهرباء ومياه دبي، تنمية المجتمع، دبي للطيران المدني،...الخ)؛

كما أن المطلع على البوابة يجد بها وصلات أخرى، إذ نجد أنه تم إدراج خاصية التصفح حسب الموضوعات (صحة، تعليم، سياحة، ترفيه، توظيف، نقل ومواصلات... الخ)، بالإضافة إلى إدراج وصلات لروابط مهمة أو ذات صلة، كما أنه يحتوي على المجلة الرسمية لحكومة دبي، أيضا؛ احتواء الموقع على خاصية تغيير اللغة (فرنسية، ألمانية، روسية، صينية، هندية...الخ) لغير الناطقين باللغة العربية ـ إضافة إلى خدمات أخرى كخدمات الهاتف المتحرك، خاصية محرك البحث...الخ.

المحور السابع: مؤشرات لتطور الحكومة الالكترونية عالميا

إن من بين أهم التقارير الصادرة في مجال الحكومة الالكترونية، نجد تقارير منظمة الأمم المتحدة للحكومات الالكترونية، إذ تعد هاته التقارير والتي تصدر كل عامين، الأشمل والأكثر دقة لرصد مستوى التقدم على مسار الحكومة الالكترونية لدى مختلف دول العالم.

إن ترتيب الدول العربية حسب مؤشر الأمم المتحدة لعامي 2008م و2010م مبين في الجدول الموالي، حيث يبن الجدول أن هناك دولا عربية تقدمت؛ منها البحرين (تقدم كبير)، الكويت، السعودية، تونس (تقدم كبير)، عمان، ليبيا، المغرب، العراق، السودان، موريتانيا، وهناك دول حافظت على مركزها كاليمن، ودول أخرى تأخرت منها الإمارات، الأردن، قطر، مصر، لبنان، سوريا، الصومال، الجزائر. أما عن ترتيب الدول العربية في آخر تقرير نشرته المنظمة (2012)، فإننا نلاحظ من هذا الترتيب، عودة الإمارات العربية المتحدة لتصدر الترتيب، كما سجل تقدم السعودية قطر، عمان، لبنان، المغرب وسوريا

إلى مراتب متقدمة، بالإضافة تأخر بعض الدول إلى مراتب متأخرة كالكويت، الأردن، تونس، مصر،...الخ، كما نسجل عدم حصول ليبيا على مرتبة بسبب افتقارها لخدمات على الخط.

إن من أسباب تأخر الدول العربية في الترتيب العالمي، جزء منه يعود إلى ما تواجهه الدول العربية اليوم من ما يسمى بالربيع العربي، والأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية غير المستقرة في بعض البلاد (تونس، مصر، سوريا، ليبيا...الخ) وهو ما أثر بشكل مباشر على حركة التطوير والتنمية بهاته البلدان، بالإضافة إلى ما تواجهه دولنا العربية من أزمة فساد مالي وإداري وسياسي وهو ما أكدته تقارير منظمة الشفافية الدولية، إذ تذيلت هاته البلدان تقاريرها وسجل بها أعلى نسبة للفساد بالعالم، كما نسجل سوء التسيير، نقص الخبرة، عدم تكامل البرامج التنموية واستنساخ التجارب من دول أخرى وتطبيقها بدون الأخذ بعين الاعتبار العوامل الخاصة بالدولة والتي تميزها عن غيرها، مما يجعلها تصطدم بفشل هاته البرامج أو مواجهتها لصعوبات جمة تجعلها غير فعالة.

كما أن من بين الأسباب عدم توفير مستلزمات تطبيق هكذا مشاريع، من بيئة تحتية ونوعية خدمات الانترنت، سرعة تدفق الانترنت، ثقافة الحصول على الخدمة على الخط...الخ.

جدول رقم (01): ترتيب الدول العربية حسب مؤشر الأمم المتحدة للأعوام 2008-2010-2012.

الدولة العربية	المركز 2008		المركز 2010		التقدم/ التأخر	المركز –2012–		التقدم/ التأخر
	عربيا	عالميا	عربيا	عالميا		عربيا	عالميا	
البحرين	2	2	01	13	▲	02	36	▽
الإمارات	01	2	02	49	▽	01	28	▲
الكويت	05	7	03	50	▲	05	63	▽
الأردن	03	0	04	51	▽	08	98	▽
السعودية	06	0	05	58	▲	03	41	▲
قطر	04	3	06	62	▽	04	48	▲
تونس	13	24	07	66	▲	09	103	▽
عمان	09	4	08	82	▲	06	64	▲
مصر	08	9	09	86	▽	10	107	▽
لبنان	07	4	10	93	▽	07	87	▲
ليبيا	11	20	11	114	▲	–	–	▽
المغرب	14	40	12	126	▲	11	120	▲
الجزائر	12	21	13	131	▽	13	132	▽
سوريا	10	19	14	133	▽	12	128	▲
العراق	15	51	15	136	▲	14	137	▽
السودان	16	61	16	154	▲	15	165	▽
موريتانيا	18	68	17	157	▲	17	181	▽
اليمن	17	64	18	164	○	16	167	▽
الصومال	19	83	19	184	▽	18	190	▽

المصدر: البوابة الالكترونية الرسمية لدولة الكويت:
http://kuwait10.net/2010/01/18/pdqdm-fv

كما قامت منظمة الأمم المتحدة بوضع مؤشر مركب لمدى استعداد وقدرة الإدارات الوطنية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم الخدمات العامة، والذي سمي بـ: "مؤشر التنمية للحكومة الالكترونية"، إذ يتخذ هذا المؤشر من: نطاق ونوعية الخدمات عبر الانترنت، حالة تطوير البنية التحتية للاتصالات ورأس المال البشري كمعايير للقياس-انظر الجدول رقم (02)-.

جدول رقم (02): مؤشر التنمية لأعلى 19 دولة فيما يخص الحكومة الالكترونية للعام: 2012.

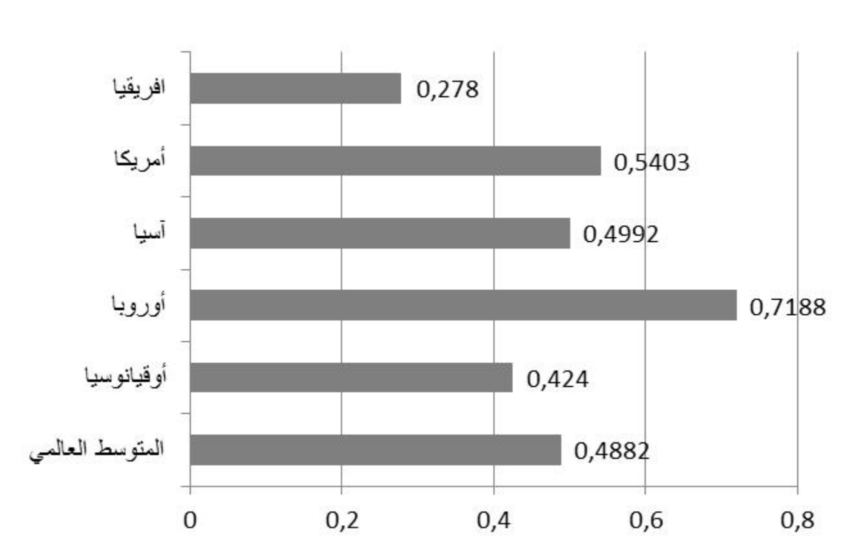
البلد	المؤشر
جمهورية كوريا	0.9283
هولندا	0.9125
المملكة المتحدة	0.8960
الدانمرك	0.8889
الولايات المتحدة الأمريكية	0.8687
فرنسا	0.8635
السويد	0.8599
النرويج	0.8593
فنلندا	0.8505
سنغافورة	0.8474
كندا	0.8430
استراليا	0.8390
نيوزيلندا	0.8381
ليختنشتاين	0.8264
سويسرا	0.8134
المانيا	0.8079
اليابان	0.8019
لكسمبرغ	0.8014
استونيا	0.7987

Source : UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA),"United Nations E-Government Survey 2010", www.unpan.org, Date available: 04/02/2011.

نلحظ أن البلدان ذات الدخل المرتفع هي التي توجد في قمة الترتيب حسب مسح 2012 التي أجرته الأمم المتحدة وفقا لمؤشر التنمية للحكومة الالكترونية في العام 2012، من بين البلدان الخمسة الأوائل نجد جمهورية كوريا في أعلى الدرجات (0.9283)، تليها هولندا (0.9125)، المملكة المتحدة (0.8960)، الدانمرك (0.8889) الولايات المتحدة الأمريكية (0.8687).

ولمزيد من التوضيح، انظر الشكل الموالي:

شكل رقم (01): متوسط مؤشر التنمية الإقليمية للحكومة الالكترونية لسنة 2012.



Source: UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA),"United Nations E-Government Survey 2012", www.unpan.org, Date available: 27/03/2013.

الشكل أعلاه يبين أنه: حازت أوروبا على (0.7188) والأمريكتين (0.5403) وهو معدل أعلى من المتوسط العالمي

الذي يبلغ (0.4882)، أما آسيا (0.4992) الذي هو نفسه تقريبا المتوسط العالمي، بالنسبة لإفريقيا (0.2780) وأوقيانوسيا[16] (0.4240)، وهو ما يعتبر أقل من المتوسط العالمي.

أغلبية المناصب في التصنيف العالمي الـ: 19 الأعلى تنتمي إلى البلدان ذات الدخل المرتفع، وهو أمر منطقي نظرا لامتلاكهم الموارد المالية اللازمة لتطوير وبدء تطبيق الحكومة الإلكترونية المتطورة، وكذلك لخلق بيئة مواتية لإشراك المواطنين، كما أن البلدان المتقدمة تتمتع بميزة واضحة في تحقيق أعلى ترتيب في المسح، ما يقرب الثلثين من وزن تطوير الحكومة الإلكترونية، وهي مكونات البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية ورأس المال البشري، وكلاهما يتطلب استثمارات طويلة الأجل. أما الدول الناشئة والنامية، فإن التحدي هو الاستثمار في جميع الأبعاد الثلاثة (خدمات على الخط والبنية التحتية للاتصالات ورأس المال البشري)، لتضييق الفجوة الرقمية الحالية.

خاتمة

تعتبر الحكومة الالكترونية أحدث ما تم التوصل إليه في مجال تقديم وتوزيع الخدمات الحكومية، فهي وسيلة تواكب عصر السرعة الذي نعيش فيه، وبتوظيفها لتكنولوجيا الإعلام والاتصال وخاصة شبكة الانترنت فإن الحكومات ستستفيد مما توفره هاته التكنولوجيا من سرعة تنفيذ للعمليات وتوفير للوقت والجهد، بالإضافة إلى تقليص النفقات الحكومية لتوفير هكذا خدمات، مما يساعد في تحسين نوعية الخدمات المقدمة وإكسابها جودة ونوعية لمستهلكيها.

ومن خلال دراستنا هذه، وللإجابة على التساؤل الذي تم طرحه في مقدمة هذا البحث، نكون قد توصلنا للنتائج التالي:

- تعتبر الحكومة الالكترونية من متطلعات جميع دول العالم في وقتنا الحالي، لما لها من فعالية في رفع كفاءة الأداء وكسب الوقت والمال والجهد.
- لتطبيق الحكومة الالكترونية، فإن العملية تتطلب عدة مراحل، كما تعتمد على عدة ركائز تقوم عليها لتفتك نجاحها، كتوفر البنية التحتية، الموارد المالية والبشرية والتقنية لتنفيذ البرامج كما ولا ننسى الإرادة السياسية الجادة في تطبيق المشروع.
- لتنجح العملية، لابد وأن يتوافق محتوى الخدمة على الخط؛ ما يتم تقديمه على أرض الواقع؛ وبخاصة المجالات التي تهم المواطنين بصفة مباشرة (الوثائق، الأحوال الشخصية، الضرائب...)، كما ولا يجب إهمال المستويات الأخرى لتقديم الخدمات (قطاع الأعمال، الحكومات، الموظفين).
- تواجه الحكومات الالكترونية عدة صعوبات وتحديات، تتنوع ما بين تحديات سياسية (قانون معاملات الكترونية، بيروقراطية) اجتماعية (ثقافة الكترونية، سرية المعلومات...)، اقتصادية (بنية تحتية، فساد مالي وإداري)، تقنية (الانترنت، البرمجيات...)، سياسية (إرادة، ثقة...)، لذا؛ وجب الأخذ بعين الاعتبار لهاته التحديات وإيجاد الحلول الملائمة لها.

- لإنجاح هذا المشروع؛ لا بد من توفر مهارات أساسية، كالمهارات التحليلية، إدارة المعلومات ومهارات فنية ...الخ، وهذا للوصول للتطبيق الأمثل للعملية.

بالاطلاع على تجارب بعض الدول السباقة في هذا المجال، يتبين أن لكل دولة خصوصياتها وتجربتها الخاصة، وبالتالي نستنتج أن ليس هناك قاعدة موحدة لتنفيذ المشروع، إذ يجب أن يؤخذ بالحسبان طبيعة كل دولة، بيئتها القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية...، وتطويع الفكرة لتتلاءم وظروفها، بالأخذ بالحسبان تجارب من سبقتها في هذا المجال ومحاولة تطبيق أنجع الحلول للوصول الى نتائج ايجابية.

بالرجوع إلى مؤشر الحكومات الالكترونية الخاص بمنظمة الأمم المتحدة، نجد أن أغلب دولنا العربية تأتي في مراكز متأخرة، ما يستوجب منها بذل مجهودات أكبر، وذلك على الأصعدة الثلاثة: بنى تحتية ورأس مال بشري ومادي، للوصول إلى التسيير الأمثل لهاته العملية.

لذا؛ على الجزائر أن تستخلص الدروس من الدول التي سبقتها في العملية، إعادة تقييم مشروعها، الوقوف على النقائص والعراقيل التي كانت سببا في عدم بلوغه الأهداف المسطرة له، وإعادة بعثه بشكل مدروس مسبقا معززا بإرادة سياسية جادة للتغيير والنهوض بالعملية، وهو ما سيسهم في تقدم الجزائر بخطوة ايجابية في مجال تحقيق التنمية المستدامة وتحديث الخدمات المقدمة لمواطنيها.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

(1) محمد محمود الخالدي، "التكنولوجيا الالكترونية"، دار كنوز المعرفة، عمان، 2008، [ص-ص]:[69-70].

(2) علاء عبد الرزاق السالمي وخالد إبراهيم السليطي، "الإدارة الالكترونية"، دار وائل، الأردن، 2008، ص: 87.

(3) محمد محمود الخالدي، مرجع سبق ذكره، [ص-ص]:[70-71].

(4) علاء عبد الرزاق السالمي وخالد إبراهيم السليطي، مرجع سبق ذكره، ص: 88.

(5) خليل ناصر، "التسويق الالكتروني"، دار أسامة، الأردن، 2009، [ص-ص]: [279-280].

(6) محمد محمود الخالدي، مرجع سبق ذكره، ص: 72.

(7) محمد إبراهيم عبد الرحيم، "الاقتصاد الصناعي والتجارة الالكترونية"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2007، ص: 156.

(8) علاء عبد الرزاق السالمي وخالد إبراهيم السليطي، مرجع سبق ذكره، [ص-ص]: [91-92].

(9) بن خليفة أحمد، "المعرفة الالكترونية"، مدرسة الدكتوراه اقتصاد تطبيقي وتسيير المنظمات، تخصص اقتصاد وإدارة المعرفة والمعارف، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص: 19.

(10) بن خليفة أحمد، مرجع سبق ذكره، ص: 20.

(11) علاء عبد الرزاق السالمي وخالد إبراهيم السليطي، مرجع سبق ذكره، ص: 108.

(12) علي حسون الطائي، "الحكومة الالكترونية و إمكانيات تطبيقها"، كلية الإدارة و الاقتصاد، جامعة بغداد، تاريخ الاطلاع: 08 نوفمبر 2010، على الموقع الالكتروني:
http://forums.iraqcst.com/archive/index.php.

(13) حافظ الشحي، "تجارب الدول المتقدمة في الحكومة الالكترونية"، قسم نظم المعلومات، جامعة السلطان قابوس بسلطنة عمان، تاريخ الاطلاع: 08 نوفمبر 2010، على الموقع الالكتروني:
http://www.knowledgeoman.com/arabic/forums/showthread.php

(14) علاء عبد الرزاق السالمي وخالد إبراهيم السليطي، مرجع سبق ذكره، ص: 90.

(*) الأستراليون الأصليون (الأبورجين): أول من عاش في أستراليا، وقد جاءوها قبل 50,000 سنة من جنوب شرقي آسيا.

(15) موقع حكومة دبي الالكترونية:
http://www.deg.gov.ae/ar/pages/default.aspx

(16) أوقيانوسيا هي استراليا والجزر المحيطة بها (جزر الكاريبي، جزر فيجي، جزر مارشال...الخ)، وهو لفظ قديم غير شائع في الوقت الحالي ومن الأصح القول استراليا فقط.

مساهمة الصناعات الغذائية في التنمية الاقتصادية في الجزائر

أ.عبد الحق بن تفات
جامعة ورقلة

الملخص

تسعى هذه الدراسة إلى إبراز دور الصناعات الغذائية الجزائرية في التنمية الاقتصادية وذلك من خلال الإطار النظري للصناعات الغذائية في مرحلة أولى، وهذا للاعتبارات التي تكتنف هذا النوع من الصناعات ثم التطرق إلى تطور الإنتاج الزراعي والصناعات الغذائية في الجزائر، وذلك لأن هناك علاقة واضحة بين الإنتاج الزراعي والصناعات الغذائية، ثم التطرق إلى التجارة الخارجية للصناعات الغذائية الجزائرية، وهذا من أجل محاولة اقتراح توصيات رامية إلى تحسين مساهمة الصناعات الغذائية في التنمية الاقتصادية الجزائرية.

الكلمات المفتاح: الصناعات الغذائية، الإنتاج الزراعي، الميزان التجاري الخارجي للصناعات الغذائية، الجزائر.

Résumé:

Le but de cette étude est l'illustration du rôle des produits agroalimentaires algériens dans le développement économique, en expliquent le cadre théorique de ces produits dans une première phase, notamment leur spécification, et pour la deuxième phase en va étudier la relation entre la production agricole et l'industrie des produits agroalimentaires en Algérie, y compris le commerce extérieur des produits agroalimentaires, en quelque sorte c'est d'essayer de proposer des solutions d'encouragement afin de faire participer les produits agroalimentaires au développement économique algérien.

Mots clé : les produits agroalimentaires, la production agricole, le commerce extérieur des produits agroalimentaires, l'Algérie.

تمهيد

تتميز العلاقة بين الزراعة والصناعة بأنها تكاملية، فالزراعة تساهم في تصريف السلع الصناعية، حيث يتم تسويق المنتجات الصناعية إلى القطاع الزراعي مثل المكائن والآلات، والأسمدة الكيماوية والمبيدات والمعدات وإنشاء السدود والخزانات وقنوات الري والمحركات الكهربائية وغيرها، كما تحتاج الصناعة

إلى المواد الخام من القطاع الزراعي، ومثال ذلك الصناعات الغذائية وصناعة المنسوجات وصناعة الأثاث وصناعة الأدوية[1]، غير أن دراستنا ستهتم بقطاع واحد يعتمد بدرجة كبيرة في مدخلاته على المنتجات الزراعية، وهو قطاع الصناعات الغذائية، والذي قد يساهم في تحسين الأمن الغذائي لأفراد المجتمع مما يساهم بشكل وافر في التنمية الاقتصادية للبلد إذا ما أحكم تكامل هذا القطاع مع قطاع الزراعة.

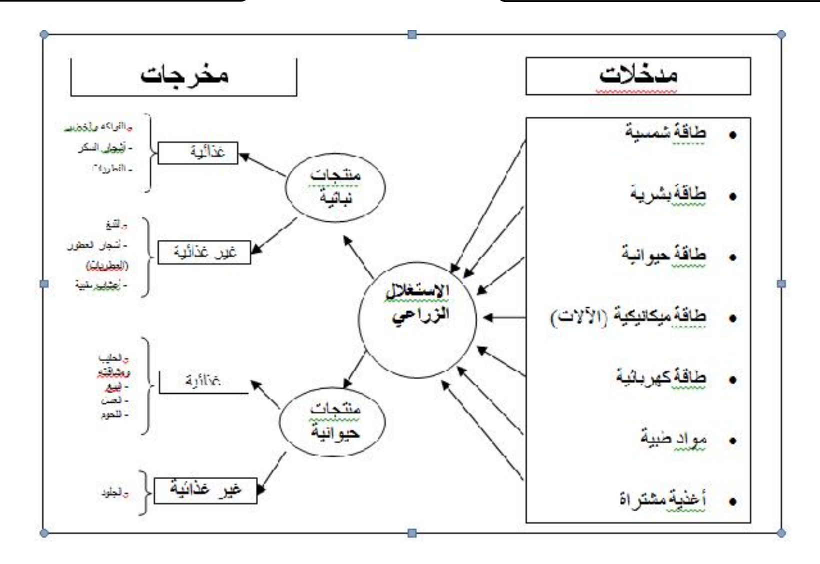
والسؤال المطروح هنا هو: كيف تساهم الصناعات الغذائية في تحسين التنمية الاقتصادية في الجزائر؟ وسنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية بدراسة لما يلي:

- مدخل للصناعات الغذائية؛
- واقع الصناعات الغذائية في الجزائر.

1- مدخل للصناعات الغذائية:

يطرح "جورج راي" "Georges Ray" أحد المفكرين الاقتصاديين في مؤلفه الصناعات الغذائية إشكالية تتمحور حول كيفية حل مشكلة غذاء الإنسان، ويبدأ بضرورة الأكل لعيش هذا الإنسان، ويؤكد على أن الغذاء هو من طبيعة زراعية، أي أنه من الزراعة تخلق الصناعات الغذائية، ويدعم رأيه برسم تخطيطي يبين عملية استغلال المزروعات أي مدخلات العملية الاستغلالية ومخرجاتها، كما يظهره الرسم التخطيطي الموالي[2].

الشكل رقم 01: رسم تخطيطي للاستغلال الزراعي



Source: Georges Ray, les industries de l’alimentation, presses universitaires de France, paris, 1948, p 9.

بصفة عامة تساهم الصناعات الغذائية في تحقيق الأمن الغذائي من عدة مداخل تتمثل في[3]:

1. تحويل المنتجات الزراعية إلى سلع غذائية جاهزة للاستهلاك؛
2. المحافظة على القيمة الغذائية للسلع الغذائية؛
3. ضبط تموين السوق بالسلع الغذائية الموسمية؛
4. تثمين المحاصيل الزراعية الغذائية؛
5. تسهيل إعداد وجبات غذائية صحية؛
6. تشجيع إنتاج المحاصيل الغذائية والحد من الهجرة الريفية؛
7. تصنيع الإنتاج السمكي وأغذية الأنعام.

- **خصوصيات الصناعات الغذائية:**

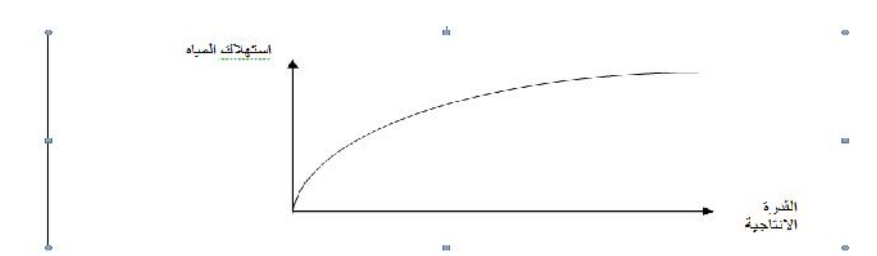
للصناعات الغذائية خصوصيات تتميز بها عن باقي الصناعات كالتنوع، الحجم الكبير، والموسمية، فعند معاينة نقطة بيع للصناعات الغذائية نلاحظ التنوع الكبير في المنتجات فهناك

الزيوت وهناك الأجبان وهناك المشروبات وغيرها، وكل نوع ينتج له العديد من العلامات أو المؤسسات وهذا نتيجة(4):

- التنوع في المادة الأولية المستعملة للصناعات الغذائية فمنها ما هو ذو أصل حيواني ومنها ما هو ذو أصل نباتي؛
- التنوع في القدرة الإنتاجية، فالمؤسسات التي تطلع بهذا الإنتاج الغذائي توظف أشخاص ذوي مهارات مختلفة التوجهات؛
- التنوع في طريقة الإنتاج.

ومن الملاحظ أيضا أن الصناعات الغذائية تحتاج إلى كمية مياه كبيرة في أغلب الأحيان، باستثناء بعض الحالات القليلة في المنتجات الجافة التي لا تحتاج إلى المياه الكثيرة، وتحتاج العملية الإنتاجية لهذا النوع من الصناعات إلى الكثير من المياه لغسل أغلب المنتجات لأنها تتعلق بصحة المستهلك، ويمكن رسم الشكل التالي الذي يدل على أن الزيادة في استهلاك المياه تؤدي إلى زيادة في الطاقة الانتاجية للصناعات الغذائية.

الشكل رقم 02: التغير النظري في استهلاك المياه التابع للإنتاجية.



القدرة
الانتاجية

Source : René Moletta et Mrion Guillou, gestion des problems environnementaux dans les industries agroalimentaires, éditions TEC et DOC, Paris, 2006 ,P 16.

فالمياه – بطبيعتها السائلة أو البخارية - تستعمل كمادة أولية في العملية الإنتاجية كصناعات المشروبات الغازية أو تستعمل أيضا لتمديد صلاحية بعض المنتجات بعد إدخال هذه الأخيرة في الماء ذي درجة الغليان، أو تستعمل أيضاً لتغيير حالة المادة المعالجة بالمياه في حالتها البخارية كضغط (compresseurs) الأكياس لبعض المنتجات الغذائية أو للضخ بالهواء.

تستعمل المياه أيضا كعامل لإنتاج الطاقة الميكانيكية من خلال الآلات التي تقوم باستعمال المياه غالباً في فرز وتقطيع الخضر أو الفواكه أو اللحوم وغيرها، ومثال على ذلك نذكر أن المياه تستعمل بكثرة في الصناعات الغذائية المكونة من البطاطا، فتستعمل المياه في نقل البطاطا من آلة إلى أخرى، وتستعمل أيضا لفرزها وتقطيعها، كما تستعمل لإبعاد النفايات الواقعة على الأرض من خلال دفع الماء والهواء.

ومعلوم أيضا أن الصناعات الغذائية تعرف موسمية بسبب الموسمية التي تتأثر بها موادها الأولية فهي أيضا تابعة لها حتى بوجود المصبرات والغرف التبريدية، كما أن هذه الصناعات الغذائية تعرف موسمية بسبب الطلب عليها، فهناك بعض الأكلات تفضل في بعض المواسم فقط أو في تواريخ معينة كالطلب على الحلوى في أيام بداية السنة الميلادية.

ولتوضيح الاستهلاك الكبير للمياه في الصناعات الغذائية نقدم الجدول الموالي الذي يبين الاستهلاك المتوسط للمياه في بعض الصناعات الغذائية.

الجدول رقم1: الاستهلاك المتوسط للمياه في بعض الصناعات الغذائية (بالنسبة للكيلوغرام أو اللتر من المنتج النهائي)

الصناعة	استهلاك المياه (باللتر)
الحليب	2
منتجات الألبان الطازجة	4
السكريات	2
المصبرات	20
المشروبات الغازية	3

Source : René Moletta et Mrion Guillou, gestion des problèmes environnementaux dans les industries agroalimentaires, éditions TEC et DOC, Paris, 2006 ,P 143.

من الملاحظ من الجدول أن الاستهلاك المتوسط للمياه في أغلب الصناعات الغذائية كبير جداً لاسيما في المصبرات ومنتجات الألبان الطازجة والمشروبات الغازية.

هذا وتخلف الصناعات الغذائية نفايات تضر بالبيئة، وأن حجمها يزداد بأضعاف كبيرة فهناك دراسة جزائرية تشير إلى أن نفايات الصناعات المعدنية والنحاسية والميكانيكية تمثل 50% من مجمل النفايات، وأن نفايات الصناعات الغذائية والتبغ والكبريت تمثل 529%، فحتماً عملية تدوير نفايات الصناعات الغذائية سوف يعود بالنفع الكبير للقطاع نفسه أو لقطاعات أخرى.

- توصيات لنجاح الصناعات الغذائية.

بسبب الخصوصيات المذكورة سابقا، والتي تتميز بها الصناعات الغذائية عن باقي الصناعات اقترح الكثير من المؤلفين بعض الخطط الكفيلة بنجاح مشروع في قطاع الصناعات الغذائية.

اقترح المؤلفان "فليب أوريا" و "لوسيه سيرياكس" اقترحا في ثلاث أسئلة جوهرية لنجاح أي صناعة غذائية، تمثلت هذه الأسئلة الي ينبغي طرحها لنجاح الصناعة فيما يلي[6]:

- ما هو مزيج المنتج القادر على تلبية حاجات الفئة المستهدفة؟؛ ويقصدان بهذا ضرورة تسيير قلب المنتج المنفعة الرئيسية، تسيير الغلاف، تسيير الخدمات المكملة للمنتج.
- ما هي استراتيجية العلامة الواجب استعمالها لتعظيم الفعالية التجارية والمالية للمنتج في السوق؟؛ ويقصدان بهذا معرفة وظائف العلامة، تسيير علامة الصناعة الغذائية، هندسة العلامة.
  - كيف يمكن تطوير العرض للتأقلم مع تطور السوق، وأيضا تطور حاجات المستهلكين؟؛ ويقصدان بهذا السؤال تبي الصناعة وتجديدها، أي مراحل تجديد مؤسسة الصناعة الغذائية، والتوصيات ببعض عوامل نجاح تجديد مؤسسات الصناعات الغذائية، وقد كان من نتائج إحدى الدراسات أنه من الضروري الاهتمام بالبحث والتطوير في قطاع الصناعات الغذائية للتجديد وإنتاج المنتجات بطرق حديثة، والتجديد الكلي للمنتجات[7].

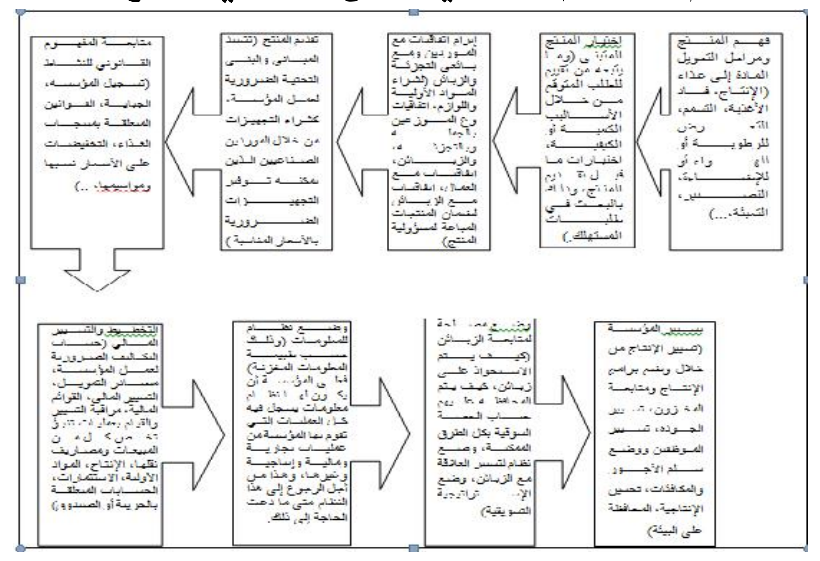
كما يذكر مؤلفون آخرون مراحل لإنشاء ومتابعة سير مؤسسة لصناعة الأغذية، وهذه المراحل المقترحة من طرفهم تتمثل فيما يلي[8]:

- ويجب أولا فهم المفاهيم الأساسية المتعلقة بهذا القطاع وخصوصا المجال الدقيق الذي سوف يخص بالعمل، فينبغي معرفة عمليات تحويل المادة إلى غذاء وكل الطرق المختلفة الممكنة لإنتاج الصناعات الغذائية بجودة عالية؛
- القيام بدراسات للتحديد الواضح للنقاط المفتاحة للفكرة المراد تجسيدها، وتقييم الحاجات الملحة لتحقيق الفكرة، وذلك من خلال معرفة كل ما يتعلق بالمنتجات، التقنيات الإنتاجية المتبناة حجم وقيمة السوق، اتجاهات المستهلكين وتحذيرات المنافسين المحتملين؛
- وضع خطة عمل، لأن هذه الأخيرة تعتبر قاعدة أساسية لاتخاذ القرار، مثال ذلك القرارت المتعلقة بالتمويل هل سيكون التمويل ذاتياً أو من خلال شريك أو من خلال البنك أو غير ذلك؛
- تحديد الميزانية المتعلقة بالأرض والبنايات والتجهيزات وكل الأصول التابعة للمؤسسة وينبغي كذلك تحديد العوائد المنتظرة من هذه المؤسسة؛
- البحث في المعلومات المتعلقة بالعمل في هذا القطاع كالقوانين المنظمة لهذا النشاط، النظام الضريبي، تسجيل العلامة وغير ذلك؛
- أخذ كل التسهيلات الممكنة من أجل بناء أو تغير شكل المحل؛
- تحديد التقنيات المستعملة ومهام الإنتاج القياسي من أجل أن ينتج نفس المنتج بمواصفاته في كل مرة (للمحافظة على المذاق مثلا عند الزبون)؛

- تعظيم فعالية الانتاج من خلال تقنيات تحقيق المشروع كوضع توقع الآلات وغيرها (تصميم المشروع)، بالإضافة إلى تكوين العمال لذلك العمل؛
- وضع مخطط كامل لضمان الجودة؛
- إقامة اتفاقيات مع موردين وموزعين وذلك لضمان السير الحسن لكل من مدخلات ومخرجات المؤسسة؛
- تطبيق مسك حسابات من أجل تسيير جيد ونظام معلومات للتوثيق من أجل متابعة وتقييم وتسيير فعالية المؤسسة، لتسمح بمتابعة الإنتاج، البيع، ضمان الجودة إلى غير ذلك كما يسمح هذا النظام بتحسين عملية اتخاذ القرارت لاسيما المستقبلية والمتعلقة بنشاط المؤسسة؛
- معرفة كل تفاصيل السوق، وتحديد المزيج التسويقي وتموقع (المكانة الذهنية) للمنتج في السوق، وتوضع الإستراتيجية التسويقية؛
- أخذ في الحسبان كل البحوث التسويقية المتعلقة الإستراتيجية التسويقية، مستويات الأسعار، طرق التوزيع، جاذبية الغلاف، وشعارات العلامة من أجل الحصول على حصة سوقية معتبرة؛
- تسيير المؤسسة بفعالية من خلال مراقبة المشتريات، الإنتاج، التسويق، التمويل وتسيير الموارد البشرية؛
- أخذ في الحسبان صحة وأمن الموظفين وكل عناصر البيئية المحيطة؛
- بصفة عامة لابد من وضع شعار يتمثل في أن المؤسسة تنتج من أجل تلبية حاجيات الزبون.

من خلال ما سبق يتبين لنا أنه لنجاح مؤسسة للغذاء يستحسن اتباع المراحل التالية:

الشكل رقم 03: رسم تخطيطي لنجاح العمل في قطاع الأغذية



المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على معلومات في المرجع

Keith Atkinson et autres, créer et gérer une petite entreprise agroalimentaire, éditions CTA et Gret, 2005, pp 09-10.

من خلال الرسم التخطيطي أعلاه، يتبين لنا أنه لنجاح مؤسسة تنشط في قطاع الأغذية ينبغي القيام ببعض الإجراءات، وذلك قبل الإقدام على العمل في المشروع إلى غاية ما بعد إنجاز المشروع، والملاحظ أن هذه الإجراءات متبعة في أي قطاع غير أنه في قطاع الأغذية ينبغي أن يكون المستثمر في هذا المجال ملماً بخصوصيات القطاع كضرورة فهم المنتج ومراحل التحويل المادة إلى غذاء أي العملة الإنتاجية، فساد الأغذية، التسمم، التعرض للرطوبة أو للهواء أو للإضاءة، التصبير، التعبئة، إلى غير ذلك، بالإضافة إلى هذا فإن قطاع الأغذية

تحكمه قوانين كثيرة ينبغي دراستها جيدا وتابعة مستجدات القطاع.

- **تسويق الصناعات الغذائية.**

إن الدارس لتسويق الصناعات الغذائية سيجد أن تسويق هذه الصناعات يختلف عن تسوق المنتجات الأخرى المعروفة ببعض الخصوصيات في بعض الأمور الدقيقة، فسلوك المستهلك للصناعات الغذائية لابد من أخذ دراسته بتعمق كالإدراك الموسمي لهذه المنتجات وكيفية العمل على إرجاع تحفيز الذاكرة طويلة الأجل وتخزين المعلومات، التعلم المعرفي، عند المستهلك للصناعات الغذائية هناك مرحلة مهمة لاختيار وتقييم للصناعة الغذائية، فنجد عند المستهلك لهذه الصناعات مرحلة تعيين البدائل الممكن اختيارها، أساس المفاضلة المستعملة عند التقييم، الاتجاهات أيضا تلعب دوراً مهماً في سلوك المستهلك للصناعات الغذائية.

من جهة أخرى، فإن متابعة الأسواق للصناعات الغذائية من خلال بحوث التسويق للقيام بتشخيص ينطوى على اعتبارات أخرى كاستخدام العينات الدائمة للمستهلكين وللموزعين، الاستعانة بالدراسات الكيفية والدراسات الكمية من خلال الاستبيان.

إن وضع استراتيجية تسويقية لهذه الصناعات أمر بالغ الأهمية ويحتاج إلى تخصص أكبر في هذا القطاع، فالأمر يستدعي اختيارات أساسية كالاستهداف والتموقع، وضرورة ملائمة العرض للطلب، ومن جهة أخرى فالاتصال بالزبائن في هذا القطاع يأخذ اعتبارات كضرورة تناغم أهداف الاتصال،

الاهتمام بالإعلان واختيار الوسائط المستعملة، مراقبة فعالية الإعلان، كما يمكن الاهتمام بوسيلة اتصالية أخرى تتمثل في ترويج المبيعات، والتي تعتبر عند الكثير من المختصين في التسويق أحسن الوسائل الاتصالية لنجاعة فعاليتها.

2- واقع الصناعات الغذائية في الجزائر

إن للبيئة المحيطة بالمؤسسات الصناعية أثر بالغ في نشاط هذه المؤسسات، ناهيك عن تدخل الدولة في الأنشطة الصناعية، ففي الجزائر مثلا تدخل الدولة بالإعانات لفائدة النظام الإنتاجي الصحراوي[9]، ومن المعلوم أيضا أنه تتوقف التنمية الزراعية على عدة اعتبارات أخرى كملكية ذمة الأراضي الزراعية التي تحرك الموارد البشرية، وهذا ما كان له أثر أيضاً في التنمية الاقتصادية الزراعية للواحات في صحراء الجزائر[10] بصفة خاصة والتنمية الزراعية الجزائرية بصفة عامة، والمعلوم أيضا أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي له عدة آثار، الشيء الذي قد ينعكس على طبيعة النشاط في البلاد ما إن كان رسميا أو غير رسمي[11]، ويترتب عن ذلك آثار في التنمية الاقتصادية الجزائرية.

- الانتاج الزراعي والصناعات الغذائية في الجزائر.

يمثل القطاع الزراعي والصناعات الغذائية من اليد العمالة الناشطة حولي 23% فهي تستوعب أعداد هائلة من السكان الجزائريين، وتمثل مدخلاتها حوالي 10% من الناتج الداخلي الخام PIB للدولة الجزائرية، ورقم الأعمال المحقق من الصناعات الغذائية يمثل 40% من رقم الأعمال الإجمالي المحقق من الصناعات الجزائرية خارج المحروقات[12].

إن المتتبع لتطور الإنتاج من القمح في الجزائر يجد أنه قد تطور بصفة كبيرة، وذلك ابتداء من سنوات التسعينيات وخصوصا في السنوات الأخيرة حيث شجعت الدولة زراعة القمح في المناطق الداخلية كمنطقة بوغزول ومناطق أخرى من ولاية المسيلة لملاءة هذا الإنتاج في مثل هذه المناطق، فقد قارب إنتاج القمح سنة 2005م 2.687 مليون طن(13).

وقد أظهر تحقيق (enquête) للديوان الوطني للإحصائيات لسنة 2003م حول ميزانية الاستهلاك للعوائل لسنة 2003م أن هناك عدم تساوي وتباين في مصاريف العوائل على السلع الغذائية بين أوساط سكان الحضر وسكان الأرياف، فمصاريف الاستهلاك الغذائي للفرد الواحد تضاعفت بـ 4.78 بالنسبة لسكان الحضر وتضاعفت بـ 4.44 بالنسبة لسكان الريف بين سنتي 1988 و2000م(14).

لقد أعيد تنظيم قطاع الصناعات الغذائية في إطار سياسة الدولة لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية وعمليات التحرير التي ارتبطت بالأسواق الزراعية والغذائية، فقد ظهرت العديد من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الديناميكية والتي فتحت أبوابها للمناهج الإنتاجية الجديدة وعمليات الترويج لمنتجاتها الجديدة.

وقد عمل هذا القطاع على تقديم الصناعات الغذائية بجودة عالية - تحت ضغط السوق الموازية-، أما فيما يخص تجارة الصناعات الغذائية، فالقطاع يعيش حالة طفرة وتحول جذري في ظل تحرير الأسواق والطبقية الاجتماعية، ومع ظهور الفاعلين الجدد في قطاع الخدمات كميدان نقل البضائع بنوعيه النقل العادي والنقل بالتبريد، ومن الناحية القانونية فإن

النصوص التنظيمية للنشاط التجاري للصناعات الغذائية قد ساير النصوص الدولية لنفس القطاع[15].

حسب نشرية المعلومات الإحصائية رقم: 17 لوزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار للسداسي الأول لعام 2010م، فإن قطاع الصناعات الغذائية هو من بين آخر قطاعات النشاط المهيمنة في السداسي الأول من سنة 2010م حيث يمثل عدد مؤسسات الصناعات الغذائية نسبة 5.03%[16] إلى إجمالي عدد مؤسسات قطاعات النشاط في الجزائر وذلك كما يوضح الجدول التالي:

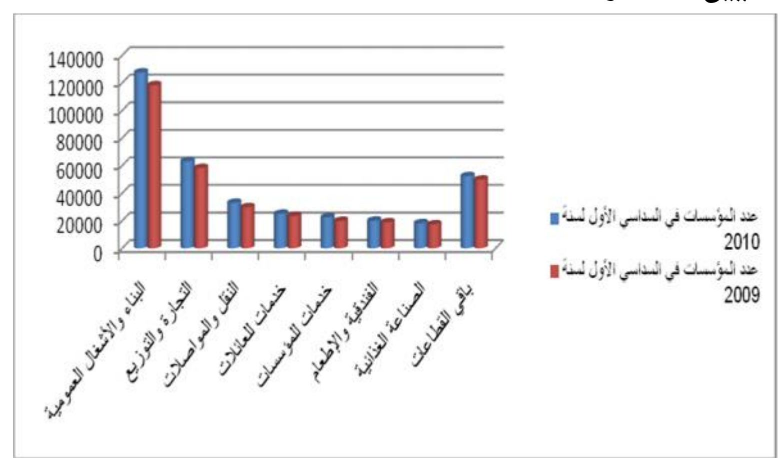
الجدول رقم 02: قطاعات النشاط المهيمنة في الجزائر للسداسي الأول لسنة 2010م

الرقم	قطاعات النشاط	عدد المؤسسات السداسي الأول لسنة 2010	%
1	البناء والأشغال العمومية	127513	35,29
2	التجارة والتوزيع	63107	17,46
3	النقل والمواصلات	32974	9,12
4	خدمات للعائلات	24966	6,91
5	خدمات للمؤسسات	22355	6,19
6	الفندقية والإطعام	20014	5,54
7	الصناعة الغذائية	18184	5,03
8	باقي القطاعات	52255	14,46
	المجموع	361368	100

Source: Bulletin d'information statistique, N° 17, Ministère de l'industrie, de la petite et moyenne entreprise, et de la promotion de l'investissement, 1er Semestre 2010, Alger, p 13.

من خلال الجدول أعلاه يتبن لنا أن عدد مؤسسات الصناعات الغذائية في الجزائر هو أقل عدد من بين عدد المؤسسات في الصناعات الي تهتم بها الدولة والمستثمرين، والملاحظ من الجدول أعلاه أن عدد المؤسسات الخدمية كبير مهما كان نشاطها من التجارة والتوزيع و النقل والمواصلات ومؤسسات لخدمات للعائلات وللمؤسسات ومؤسسات الفندقية والإطعام، والجدير بالذكر أن عدد مؤسسات البناء والأشغال العمومية هو أكبر عدد للمؤسسات على الإطلاق، حيث إن الدولة كانت تشجع التعمير على تشجيع الصناعات الغذائية مما ينعكس ذلك على الاكتفاء الذاتي واتساع الفجوة الغذائية.

الشكل رقم 04: تطور قطاعات النشاط المهيمنة من السداسيين 2009 و2010.



Source: Bulletin d’information statistique, N° 17, Ministère de l’industrie, de la petite et moyenne entreprise, et de la promotion de l’investissement, 1er Semestre 2010, Alger, p 13.

من خلال الشكل أعلاه يتبين أن عدد مؤسسات الصناعات الغذائية هو أقل ما يمكن بالمقارنة مع باقي أعداد المؤسسات وهذا خلال كل من السداسي الأول من 2009 و2010م.

-الصناعات الغذائية في الجزائر بين الجهود التصديرية والضرورة الاستيرادية

تعتبر الجزائر المستورد الأول للمواد الغذائية على مستوى قارة إفريقيا حيث تغطي حاجياتها الغذائية بنسبة 75% عن طريق الواردات(17)، وهذا رغم جهود الدولة الجزائرية في الآونة الأخيرة حيث كانت جهود السلطات رامية إلى تطوير المنافسة في مؤسسات قطاع الصناعات الغذائية والزراعية.

هذا؛ وإن للجزائر علاقات خارجية تخص المبادلات للصناعات الغذائية مع الدول المتقدمة، لاسيما مع كندا التي تصدر للجزائر القمح بأنواع متعددة وبملايين الدولارات في سنة 2010م، أما تصدير الدولة الجزائرية لكندا من الصناعات الغذائية فقد تمثلت الصادرات في كميات من التمور والمياه والمشروبات التي لا تتجاوز قيمها مئات الدولارات فقط(18). ففي سنة 2008م مثلا كانت الأسعار السنوية المتوسطة للطن الواحد والمستورد من الجزائر من القمح قد قاربت 1000 دولار أمريكي(19)، الشيء الذي انعكس على الميزان التجاري الخارجي للصناعات الغذائية. وأما فيما يخص صادرات الدولة الجزائرية من الصناعات الغذائية، فيمكن القول بأنها حقيقة ذات جودة عالية ولكن الكميات المصدر منها قليل جدا، وهذا بالنظر في القدرات التي تزخر بها البلاد من ثروات، ومثال على ذلك نذكر منتج زيت الزيتون المتموقع إنتاجه في المناطق الشمالية من البلاد حيث أن عليه طلب محلي ودولي والذي يساهم بشكل كبير

في التنمية المحلية لمناطق إنتاجه[20]، هذا من جهة ومن جهة ثانية فإن تطور تعداد سكان الريف وعدد العمالة الزراعية وإنتاجية هذه الأخيرة كان غير معتبر خصوصا في السنوات الأخيرة بدءاً من سنة 2005م[21] وبالمقابل زاد الاستهلاك من الأغذية والمنتجات الزراعية، كما أن هناك نسبة كبيرة من الفقراء في السكان الريف حيث تمثل النسبة 2215%.

خَاتِمَة

إن النشاط الوحيد الذي ينتج الناتج الصافي produit net هو الزراعة، بينما تعتبر الحرف الأخرى كالصناعة والتجارة نشاطات عقيمة لأنها لا تقوم إلا بنقل أو تحويل المواد الزراعية من مادة أولية إلى مادة نهائية قابلة للاستهلاك ما يعطي أهمية كبيرة للزراعة كنشاط منتج وهو طبيعة منتجاته كمادة غذائية أساسية تحفظ الأمن الغذائي للإنسان[23]، وتعتز الصناعات الغذائية من بين الصناعات التي تسعى إلى تحقيق منافع للمنتجات الزراعية كالتصبير وغيرها من الوظائف، لذلك فعلى الاقتصاديات الاهتمام بها قدر الإمكان، ولتوجيه جهود الدولة الجزائرية والرامية إلى تحسين مكانة الصناعات الغذائية نقترح ما يلي:

- دعم الأفراد والمستثمرين إلى إنشاء مؤسسات للصناعات الغذائية وذلك بتوفير الدعم المالي للمقبلين على هذا القطاع بالإضافة إلى توفير المناخ القانوني الملائم لنشاط هذا النوع من المؤسسات؛
- إنشاء جهاز مصرفي متطور لدعم هذه المؤسسات حتى تلعب دور مهم في توفير حاجيات المواطنين وللحد من

اللجوء للاستيراد وقدرة هذه المؤسسات على المنافسة(24)؛

- ضرورة تبني مفهوم إدارة الجودة الشاملة في جميع مؤسسات الجزائرية للصناعات الغذائية التي انقسمت حسب إحدى الدراسات إلى مؤسسات متأخرة في تبني مفهوم الجودة، ومؤسسات أخرى في مرحلة ضمان وتوكيد الجودة، بالإضافة إلى تشجيع هذه المؤسسات لتصميم نظام لمراجعة الجودة(25)، وذلك لأن الجودة تعد ضرورة حتمية لمؤسسات تنتج للاستهلاك الإنساني.

الهوامش والمراجع المعتمـــــــــدة

(1) خلف بن سليمان بن صالح النمرى، دور الزراعة في تحريك التنمية الصناعية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1999م، ص5.

(2)Georges Ray, les industries de l'alimentation, presses universitaires de France, paris, 1948, p 8-9.

(3) زبيري رابح، دور الصناعات الغذائية في تحقيق الأمن الغذائي، الملتقى العلمي الدولي السابع حول: الأمن الغذائي و العولمة أية استراتيجية للتنمية الزراعية؟ وضع الجزائر، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، مكتبة الحامة بالجزائر العاصمة، 23&24 أفريل 2008م، ص ص4-7.

(4)René Moletta et Mrion Guillou, gestion des problèmes environnementaux dans les industries agroalimentaires, éditions TEC et DOC, Paris, 2006 ,P 16.

(5) زبيري رابح وبن تفات عبد الحق، اشكالية التلوث البيئي الصناعي وأثره على الاقتصاد الجزائري، الملتقى الوطني الخامس حول اقتصاد البيئة وأثره على التنمية المستدامة، جامعة 20 أوت بسكيكدة – الجزائر، يومي 11 و12 نوفمبر 2008، ص18.

(6)Philippe AURIER et Lucie SIRIEIXP, marketing des produits agroalimentaires, DUNOD, 2e édition, Paris, 2009, p191.

(7)Hocine Bénissad, Algérie : la branche agro-alimentaire dans la mondialisation, 7e colloque sur La sécurité alimentaire en Algérie et la mondialisation, 23&24 avril 2008, l'Association Nationale des Economistes Algériens, bibliothèque EL-HAMA, p 06.

([8]) Keith Atkinson et autres, créer et gérer une petite entreprise agroalimentaire, éditions CTA et Gret, 2005, p232.

([9])Boualem BOUAMMAR et Brahim BEKHTI, ***trajectoires d'évolution des nouvelles exploitations agricoles oasiennes de la zone de hassi ben abdellah (ouargla)***, Revue du chercheur N° 08, 2010, P 62.

([10])Boualem BOUAMMAR et Brahim BEKHTI, ***Le développement de l'économie agricole asienne : entre la réhabilitation des anciennes oasis et l'aménagement des ouvelles palmeraies***, Revue du chercheur N° 06, 2008, P 19.

([11])Ayadi, N, ***Contrats, confiance et gouvernance : le cas des entreprises publiques agroalimentaires en Algérie***, Thèse de doctorat, Sciences économiques, Université Montpellier 1, Montpellier, 2003, p 10, [INRA-SAE2 Montpellier].

([12])Sabrina AISSAOUI, ***La filière agroalimentaire en Algérie***, mission économique - ubifrance en Algérie, Alger, octobre 2009, p01.

([13])Abdelkader Djermoun, ***La production céréalière en Algérie : les principales caractéristiques***, Revue Nature et Technologie. n° 01, Juin 2009, P 50.

([14])Giulio Malorgio, ***Industries, consommations et marchés alimentaires en Méditerranée***, CIHEAM ; Centre International De Hautes Etudes Agronomiques, Institut Agronomique Méditerranéen, N° 10, Montpellier, 2007, P06.

([15])Hélène Ilbert, ***Etude de cas sur les dispositifs institutionnels, les produits existants ou émergents au Maghreb et en Turquie***, Centre International De Hautes Etudes Agronomiques, Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier, 2005, P 109.

([16])Bulletin d'information statistique, N° 17, Ministère de l'industrie, de la petite et moyenne entreprise, et de la promotion de l'investissement, 1er Semestre 2010, Alger, p 13.

(17) الماحي ثريا، إستراتيجية المنافسة والإبداع في مؤسسات للصناعات الغذائية في الجزائر بين الواقع والمؤمول، الملتقى الدولي الرابع حول: المنافسة والاستراتيجيات التنافسية للمؤسسات الصناعية خارج قطاع المحروقات في الدول العربية، جامعة شلف، يومي : 09-10 نوفمبر 2010، ص 04.

([18]) Le gouvernement du Canada, ***Agriculture et agroalimentaire Canada, Agroalimentaire - Rapport sur le passé ; le présent et l'avenir — Algérie***, mai 2011, p 04.

([19]) Mourad Boukella, ***politiques agricoles – dépendance et sécurité alimentaire; L'Algérie de demain Relever les défis pour gagner l'avenir,*** Friedrich Ebert Stiftung, Alger, 2008, p 25.

([20])Zoubir Sahli, ***Produits de terroir et développement local en Algérie Cas des zones rurales de montagnes et de piémonts***, revue : Options méditerranéennes, Les produits de Terroir, les Indic ations Géographiques et le Développement Local Durable des Pays Méditerranéens, A n°89, 2009, p 305.

(21) الطاهر مبروكي، الأمن الغذائي في المغرب العربي، مجلة الباحث بجامعة ورقلة، العدد 09، 2011، ص ص 199-201.

(22)Rapport de la Banque mondiale, la FAO et le FIDA: ***Renforcer la sécurité alimentaire dans les pays arabes***, La Banque mondiale, la FAO et le FIDA, Washington, 2009, P 15.

(23) محمد بلقاسم حسن بهلول، تنمية القطاع الفلاحي كعامل قيادي للتنمية المستديمة، الملتقى العلمي الدولي التاسع حول تحديات قطاع الزراعة في الدول العربية والإسلامية وسبل مواجهتها، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، 28 فيفري 2011، ص03.

(24) فوزي عبد الرزاق، الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للصناعات الغذائية وعلاقتها بالقطاع الفلاحي – دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2007، ص 210.

(25) ميلود زيد الخير، إشكالية الجودة كمحرك لتنافسية مؤسسات الصناعة الغذائية بالجزائر – دراسة ميدانية -، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير – تخصص إدارة الأعمال، جامعة الجزائر، 2008، ص 300.

دور السياسات الاقتصادية في الحد من الفقر
إشارة إلى حالة الجزائر

أ.حطاب موراد و أ.منصوري حاج موسى
المركز الجامعي لتامنغست

الملخص
تعتبر ظاهرة الفقر أحد أكبر التحديات التي تعاني منها المجتمعات، وبخاصة النامية منها، وذلك لعدة أبعاد اقتصادية منها البطالة، التضخم المتزايد، الفجوة القائمة بين الاستهلاك والدخل المحلي الإجمالي، وانخفاض مستوى الإنتاج، والتبعية الاقتصادية، حيث تعبر عن أزمات أو اختلالات اقتصادية على المستوى الكلي، وأخذت المؤسسات الدولية والهيئات العلمية في إعطاء تعاريف ومؤشرات وطرق لقياس الفقر، لأجل وضع برامج وإجراءات للحد من الفقر، والسياسات الاقتصادية الكلية كأحد أدوات تتخذها الدولة لحل هذه المعضلة، وتحقيق التوازن والاستقرار للاقتصاد، ودفع عجلة النمو، والرفع من مستوى المعيشة، والقدرة الشرائية، خاصة الطبقات الضعيفة والفقيرة.
الكلمات المفتاحية: الفقر، أسباب الفقر، مؤشر الفقر، سياسات مكافحة الفقر، السياسات الاقتصادية.

Summary
The phenomenon of poverty one of the biggest challenges faced by the communities, especially developing ones, and for a number of economic dimensions, including unemployment, rising inflation, the gap between consumption and gross domestic income, and the low level of production, and economic dependency, where express crises or disruptions economic macro-level. And took the international institutions and scientific bodies to give definitions and indicators and ways to measure poverty, in order to develop programs and actions to reduce poverty, and macro-economic policies as one of the tools taken by the State to resolve this dilemma, and achieve the balance and stability of the economy and boost growth, and raise the standard of living and purchasing power, especially the weak and poor classes.
Keywords: Poverty ,The causes of poverty, The poverty index, Economic policies.

¥

تعتبر ظاهرة الفقر أحد أكبر تحديات التي تعاني منها المجتمعات، وبخاصة النامية منها، وذلك لعدة أبعاد اقتصادية منها البطالة، التضخم المتزايد، الفجوة القائمة بين الاستهلاك والدخل المحلي الإجمالي، وانخفاض مستوى الإنتاج، والتبعية الاقتصادية، حيث تعبر عن أزمات أو اختلالات اقتصادية على المستوى الكلي، وأخذت المؤسسات الدولية والهيئات العلمية في إعطاء تعاريف ومؤشرات وطرق لقياس الفقر، لأجل وضع برامج وإجراءات للحد من الفقر، والسياسات الاقتصادية الكلية كأحد أدوات تتخذها الدولة لحل هذه المعضلة، وتحقيق التوازن والاستقرار للاقتصاد، ودفع عجلة النمو، والرفع من مستوى المعيشة، والقدرة الشرائية، وبخاصة الطبقات الضعيفة والفقيرة.

وبذلك فإن هذه الورقة البحثية تهدف إلى التعمق في مفهوم الفقر، والوقوف على العلاقة الموجودة بين الفقر والمتغيرات الاقتصادية، ومدى مساهمة السياسات الاقتصادية في الحد من الفقر.

فتطرح هذه الورقة الإشكالية المتمثلة: ما مدى مساهمة السياسات الاقتصادية في الحد من الفقر؟

لمعالجة هذه الإشكالية قسمنا بحثنا إلى أربعة محاور:

أولا: مفهوم الفقر (تعاريف، مؤشرات وقياسه).

ثانيا: أسباب الفقر (المباشرة وغير المباشرة).

ثالثا: العلاقة بين السياسة الاقتصادية والفقر.

رابعا: سياسات وإجراءات مكافحة الفقر.

أولا - مفهوم ظاهرة الفقر[1]:

منذ أن وجد الإنسان على هذه المعمورة منذ زمن طويل الأمد، عرف الفقر والفقراء، وحاولت الأديان والفلسفات منذ القدم حل مشكلة الفقر والتخفيف من آلام وعذاب الفقراء، فجمهورية أفلاطون تعد من الأمثلة على عالم لا تفاضل فيه ولا طبقات ولا فقر ولا حرمان كما ظهرت حركات متطرفة تدعو إلى شيوعية الأموال والنساء.

ونجد من يقدس الفقر ويدعو إلى التقشف والزهد والتصوف لأنهم يعتقدون أن الفقر لا يمثل شرا يجب الخلاص منه، ومنهم من يرى أن الفقر شر وبلاء، ولكنه قدر محتوم لا ينفع فيه العلاج، وعلى الفقير أن يصبر ويقتنع بالعطاء أي يرضى بالواقع على أي حال، ومنهم من يرى الفقر كذلك، ولكنهم يوصون أغنياءهم بالبذل والإحسان والتصدق على الفقراء.

وللمجتمعات الإسلامية نظرة إلى الحياة والإنسان والعمل والمال والفرد والمجتمع تخالف في مجموعها نظرة المذاهب الأخرى، ولذا نجد أن الفقر في هذه المجتمعات يشكل خطرا على العقيدة والأخلاق والسلوك والفكر الإنساني والأسرة والمجتمع واستقراره وسيادة الأمة وحريتها، وللفقر عدة أخطار جد سيئة على الصحة العامة، ولما يتبعه من سوء التغذية والصحة النفسية، وفي كل ذلك خطر على الإنتاج والاقتصاد والتنمية الاقتصادية وعلى حياة الإنسان.

تعريف الفقر:

الفقر من أكثر المفاهيم التي عرفت من أوجه مختلفة ومتعددة، وأكثرها شيوعا هو : "الحالة الاقتصادية التي يفتقد فيها الفرد إلى الدخل الكافي للحصول على المستويات الدنيا من الرعاية الصحية والغذاء والملبس والتعليم وكل ما يعد من الاحتياجات الضرورية لتأمين مستوى لائق في الحياة"[(2)].

ومن خلال دراسات بعض الاقتصاديين وبصفة خاصة دراسات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تم التوصل إلى التعريف التالي للفقر، حيث يتم عزل فئات معينة في المجتمع ويتم النظر إليها بوصفها محتاجة أو فقيرة أو محرومة...الخ، وتضم هذه الفئات المسنين والعاطلين والأيتام والجماعات ذات الدخل المنخفض[(3)].

فعندما يتعلق الأمر بالدراسات عن الفقر التي تعدها بعض الجهات المختصة، فإن الفقراء هم بالتعريف مجموع السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، وبالتالي فإن إشكالية قياس حجم هذه الظاهرة تحال إلى

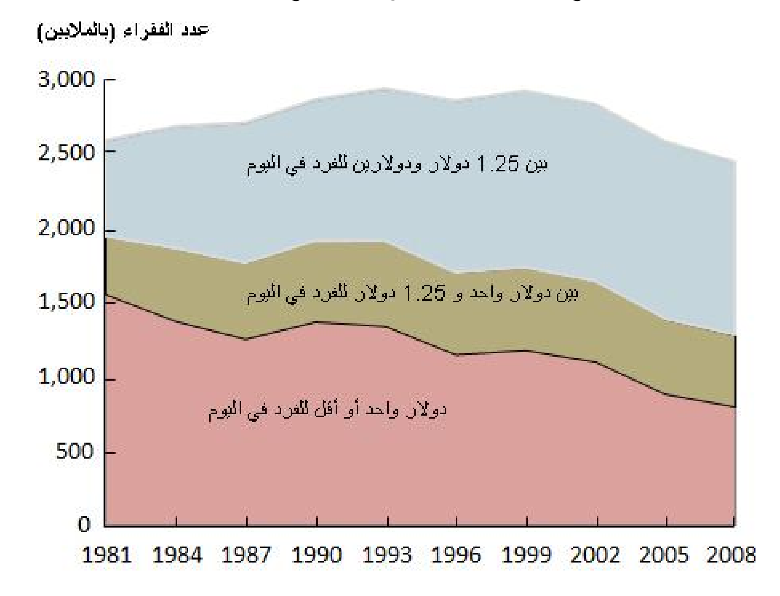
مسألة تحديد خط الفقر هذا، وقياس التعبير الكمي الرقمي أو المقابل النقدي الذي يعبر عنه[4].

أما تعريف الفقر في الفكر الإسلامي استنادا لتعريف الفقير كالتالي: "الفقر هو العجز عن تحقيق حد الكفاية" والكفاية المعتبرة هي ما يكفي فوق أقل أهل بيت مدة سنة، وحد الكفاية معروف بأنه حد وجوب الزكاة[5].

إذن من خلال ما تم ذكره، يمكن التمييز بين نوعين من الفقر[6]:

- الفقر الثابت المتواصل وهو جماعي هيكلي.
- الفقر الطارئ أو الظرفي الناجم عن أزمة اقتصادية أو عسكرية أو سياسية عابرة، أو كارثة طبيعية، والذي يمكن تجاوزه بالتضامن الشعبي والدولي.

شكل (1): عدد الفقراء حسب مستوى الفقر



المصدر: شبكة إحصاء الفقر، متاح على العنوان التالي:
http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC

يوضح الشكل (1) أن 22 في المائة من سكان العالم النامي- أو 1.29 مليار نسمة – كانوا يعيشون على 1.25 دولار أو أقل للفرد في اليوم في

عام 2008، انخفاضا من 43 في المائة في عام 1990 و52 في المائة في عام 1981. ويعتمد التقرير على 850 مسحاً للأسر المعيشية تم إجراؤها في 130 بلدا تقريبا تمثل 90 في المائة من سكان العالم النامي، ويغطي التقرير الفترة من عام 1981 وحتى عام 2008، ويرجع ذلك أساسا إلى أن البيانات الأحدث من البلدان منخفضة الدخل إما نادرة أو لا يمكن مقارنتها مع التقديرات السابقة، رغم توفر إحصائيات أكثر حداثة عن البلدان متوسطة الدخل وعدد قليل من البلدان الأفقر لتوفير تقديرات أولية لعام 2010.

وتشير تلك التقديرات الأولية، التي تستند إلى عينة أصغر حجما من العينة المستخدمة في التقرير الحدث عن أوضاع الفقر في العالم، إلى أن معدل الفقر البالغ 1.25 دولار للفرد في اليوم قد انخفض بحلول عام 2010 إلى أقل من نصف ما كان عليه معدل عام 1990، وهذا يعني أن العالم النامي قد حقق، قبل الوقت المحدد، الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية الذي حددته الأمم المتحدة والمتمثل في تخفيض معدل الفقر المدقع إلى النصف في الفترة ما بين 1990 و2015[7]، والفقر المدقع يتجلى عندما لا يمكن تلبية احتياجات المنزل لمجرد القدرة على الحياة مع حدة الجوع، وفقدان الرعاية الصحية، وعدم المقدرة على الحصول على مياه صالحة للشرب، وعدم وجود الصرف الصحي، وغياب القدرة على تلقي التعليم، وعدم وجود المأوى، أو الكسوة الضرورية، تلك الدرجة من الفقر هي التي تسمى بالفقر الذي يقتل، وحسب البنك الدولي توجد هذه الحالة فقط في الدول النامية[8].

2-مؤشرات الفقر وقياسه:

تعتبر عملية قياس الفقر من العمليات الصعبة لاختلاف المحللين الاقتصاديين في وضع مؤشرات ومدركات الفقر وتحديد الأولويات في القياس مع صعوبة الحصول على بيانات دقيقة وتفصيلية حول الدخل ومستوى الإنفاق.

ومعروف أن المقياس الكلاسيكي للفقر والذي استخدم لفترة زمنية طويلة اعتمد على استخدام الدخل النقدي للفرد، إلا أن تطورات التحليلات الاقتصادية استخدمت مؤشرات عديدة منها نصيب الفرد من الدخل القومي، ومقدار استهلاك الغذاء وفرص الحصول على المأوى والملبس والمياه النظيفة والقدرة على الإنفاق على التعليم والصحة ومتوسط العمر المتوقع عند الميلاد ومعدل وفيات الأطفال الرضع وغيرها[9].

بهذا يمكن أن نقسم طرق قياس الفقر إلى[10]:

قياس الفقر من زاوية الدخل: كان نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي المقياس الوحيد للتنمية، حيث استخدم الدخل كوسيلة لقياس الرفاهية، ولقد وجهت لهذا المقياس كثير من الانتقادات من أهمها أن هذا المقياس يعتمد على متوسط عام للبلد، وبالتالي فهو لا يبين شيئا حول مدى العدالة في توزيع الموارد والمداخيل والثروات بين سكان داخل البلد الواحد.

طريقة الفقر الغذائي: إن استخدام الدخل لقياس مستوى المعيشة وبالتالي لقياس الفقر أثار كثير من المشاكل منها مشكلة تحديد مستوى الدخل الذي يمثل الحد الفاصل بين الأسر الفقيرة والأسر غير الفقيرة، ذلك أن تباين الأسر في حجمها وفي تركيبها من حيث العمر ونوع الجنس ينبغي أخذه بالاعتبار.

ج-أسلوب خط الفقر: إن اختيار خط الفقر أمر مهم جدا لتقييم نسب الفقر ولإعداد تصنيفات ما بين المجموعات الفرعية أو ما بين التواريخ المختلفة، عندما يكون الهدف مراقبة التقدم في تخفيف فقر الاستهلاك المطلق المعرف بمدى السيطرة على حاجات الاستهلاك الأساسية، لا ينبغي علينا اعتبار الشخص الذي يختار أن يشتري مواد أقل وذات سعرات حرارية أثمن على أنه أكثر فقرا من شخص آخر يعيش مثلا في القرية، إذا كان كلاهما قادرا على تحمل تكاليف مستوى المعيشة نفسها إلا أن الصعوبة تكمن في تحديد الميادين التي تكوَن "الحاجات الأساسية"[11].

والمؤشر العام الذي يعتمد على خط الفقر بحيث[12] يقوم على فرضية مفادها أن الفقر هو خاصية يمكن التعبير عنها بمقياس وحيد، وهذا يكافئ القول بأن الناس هم إما فقراء أو غير فقراء تبعا لموقعهم من هذا الخط، وعليه فإن خط الفقر يستخدم للتمييز بين الفقراء وغير الفقراء فقط، لكنه لا يعكس مدى عمق ظاهرة الفقر من حيث عدد الفقراء أو من حيث الفجوة التي تفصلهم عن خط الفقر ودرجة التفاوت في شدة فقرهم.

ومن أجل دراسة الفوارق بين الفقراء وخصائصهم أسفل خط الفقر، فقد اقترح فوستر قرير وثوربيك 1984 مقياس شامل للفقر أطلق عليه مؤشر FGT[*] والصيغة العامة للمؤشر تعطى بالعلاقة الآتية:

$$P = 1/n \sum_{i=1}^{q} [(z - yi)/z]^{\alpha}$$

Z: قيمة خط الفقر.

n: عدد الأفراد في المجتمع.

Yi: انفاق الفرد.

q: عدد الأفراد الذين هم أدنى خط الفقر.

α: معامل متغير لقياس جوانب الفقر.

3-المقاربة المعتمدة في قياس الفقر في الجزائر[13]:

دائما ما تركز الدراسات الخاصة بالفقر في الجزائر على المقاربة النقدية الكلاسيكية لقياس الظاهرة وبالأخص تلك الطرق المستلهمة والمستخدمة من قبل البنك الدولي، بحيث تعتمد هذه المقاربة عامة على البيانات الخاصة بالإنفاق الاستهلاكي والدخل للعائلات أو الأفراد، فالفقر في هذه الحالة يفهم على أنه لا كفاية في الرفاه الاقتصادي، أما دليل الرفاه فيمثل مجموع النفقات الاستهلاكية للفرد أو العائلة والتي يدخل في إطارها:

- المواد الغذائية الموجهة للاستهلاك الفردي أو الجماعي؛
- المواد الاستهلاكية النصف معمرة والمعمرة (الملابس، الأثاث، التجهيزات المنزلية...الخ)؛
- مصاريف العلاج، التعليم، النظافة، الاتصال، الترفيه؛

النفقات الخاصة بالخدمات المقدمة (الكهرباء، الغاز، الماء، الإيجار...الخ).

إن استخدام الدخل يخضع لتحفظات عديدة من أهمها صعوبة التحكم في البيانات المتحصل عليها لاسيما في الدول النامية إضافة إلى اعتبارات أخرى تفاضل الإنفاق الاستهلاكي على الدخل أهمها:

- إن الدخل قد لا يستهلك كلية وقد يوجه بعضه إلى الادخار، كما أن الاستهلاك قد لا يمول كلية عن طريق الدخل وعلى هذا الأساس يفضل الاستهلاك الذي يعكس صورة أكثر ملاءمة للرفاهية الفعلية؛
- قد يحجم الفقراء عن الإدلاء بمداخيلهم الحقيقية عند استجوابهم على عكس الإدلاء بقيمة إنفاقهم الاستهلاكي؛

إن تحديد الدخل للأشخاص الذين يديرون مشروعات صغيرة هو عملية في غاية من الصعوبة [14].

ثانيا- أسباب الفقر:

هناك العديد من العوامل التقليدية التي يعزى إليها وجود الفقر وانتشاره بين فئات من المجتمع، أو المجتمعات بأكملها أو الأفراد:

- إساءة السلطة، وانتشار الفساد مع عدم وجود قوانين تحمي العدالة الاجتماعية، وتردع التمييز ضد بعض فئات المجتمع؛
- عدم وجود وفاق اجتماعي، حيث تستشري المنافسة بدلا من التعاون؛
- انتشار الجريمة والفوضى والهرج؛
- انتشار استخدام المخدرات والمسكرات والإدمان عليها؛
- الخمول والتسويف والتواكل والقعود على السعي للزرق؛
- الاستعمار والاستبداد العالمي ونهب الثروات على مستوى عالمي؛
- الحروب والصراعات الداخلية، والقتل والإبادة الجماعية؛
- تدهور التعليم وغياب المهارات الجماعية[15].

وهناك من قسمها[16] إلى أسباب مباشرة وغير مباشرة، ويقصد بالأسباب المباشرة تلك الأسباب التي لها تأثير مباشر على الفقر، أما الأسباب

غير المباشرة فهي التي تؤثر في الفقر من خلال تأثيرها الملموس في الأسباب المباشرة.

الأسباب المباشرة للفقر: انخفاض متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي، وانخفاض إنتاجية العمالة واللاعدالة في توزيع الدخل.

أما الأسباب غير المباشرة فهي كثيرة وتشمل: ارتفاع معدل النمو السكاني مع انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، والسياسات غير الملائمة للاقتصاد الكلي، والعوامل الخارجية (مثل تدهور معدل التبادل الدولي، عبء الدين الخارجي، الحروب، ونقص التعاون الإقليمي والدولي)، وعدم المساواة في الحصول على الأصول والائتمان، وانخفاض معدل مشاركة القوى العاملة، وانخفاض مشاركة المرأة في القوى العاملة، وارتفاع معدل البطالة.

أما في النظام الإسلامي فإن مشكلة الفقر ترجع إلى مجموعتين من الأسباب، الأولى خلقية والثانية أخلاقية.

الأسباب الخلقية (الربانية): وأهمها سببان هما:

التفاوت بين البشر: اقتضت حكمة الله –عز وجل– أن يخلق الناس متفاوتين في قدراتهم ومواهبهم وميولهم وذكائهم. من أجل أن يتعاونوا ويكملوا بعضهم في مهمة الاعمار والخلافة والإكثار من الخير والتقليل من الشر، وبناء على ذلك، فقد وجدت طائفة من البشر، وفي كافة العصور، لا تستطيع تلبية حاجاتها ورغباتها بما يغنيها عن مساعدة الناس وعونهم، وقد اعترف الإسلام بهذه الفئة وجعل لها حقوقا ثابتة على المجتمع والدولة.

الابتلاءات والمصائب: في كل مجتمع بشري لابد أن توجد فئة من المجتمع تصاب بالعجز أو المرض أو الإعاقة أو الإفلاس أو غير ذلك من أشكال الضعف البشري، وهذه الفئة كالفئة السابقة تحتاج إلى من يقوم برعايتها والإنفاق عليها، وقد تكفل الإسلام بهذه الفئة، وضمن لها حقوقا دائمة في بيت مال المسلمين [(17)].

الأسباب البشرية والأخلاقية [(18)]: وأهمها سببان:

عجز الإنسان وكسله: إذ يعاني الكثير من الناس من البؤس والشقاء بإرادتهم نتيجة كسلهم وعجزهم وقعودهم عن الجد والاجتهاد والبذل والعطاء، وعدم استخدام مواهبهم وطاقاتهم بما ينفعهم وينفع الناس. وقد وضع الإسلام لهذه الفئة الكثير من الحوافز التي تدفعهم إلى العمل والبذل والعطاء واستثمار الطاقات وسد عليهم المنافذ التي تقيهم في هذا الوضع السيئ.

ظلم الإنسان وتعديه: قال تعالى : "كلا إن الإنسان ليطغى أن رآه استغنى"، إن ظلم الإنسان لنفسه هو السبب الأول في استحقاقه العذاب الأليم في الدنيا والآخرة، ويكون ظلم النفس بإشباع أهوائها ونزواتها وإغراقها في الملذات والشهوات والترف، وصرفها عن طاعة الله عز وجل، وإن الأخطر من ظلم النفس ظلم الآخرين بأكل حقوقهم والتضييق عليهم في الرزق واستغلالهم واستعبادهم، وبالإضافة إلى ذلك يشمل ظلم الإنسان، ظلم البيئة والطبيعة بإفسادها وتلويثها واستخدامها الاستخدام الجائر، وقد وضع الإسلام لذلك كله ضوابط صارمة وحرص حرصا شديدا على حفظ حقوق الناس، كما حث على الرفق والاستخدام الأمثل للموارد، ووضع نظاما دقيقا للمعاملات والعقوبات لكي يردع كل من لا يتمسك بأخلاق السلام وقيمه.

ثالثا - العلاقة بين السياسة الاقتصادية والفقر:

إن الآثار الاقتصادية التي تعكسها مشكلات الاقتصاد الكلي، تظهر بشكل جلي على جميع القطاعات على مستوى الاقتصاد القومي وتظهر بشكل واضح على أغلب أفراد المجتمع، ولأنها كذلك نجد أن الواقع يؤكد أن كثيرا من السياسات الاقتصادية الكلية لها أثر مباشر وغير مباشر في الفقر.

إن الفقر كظاهرة تمتد جذورها إلى مجموعة تشوهات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، ولعل من أهمها التشوهات الاقتصادية، وتجارب الدول المختلفة تؤكد أن وجود الاختلالات الهيكلية واستمرارها في أي اقتصاد يجعل النتائج الايجابية الناجمة عن هذا الاقتصاد أمرا صعب

المنال ويبدو مستحيلا، وهذا بدوره يترك تداعياته على شكل تباطؤ في النمو ومن ثم على مستوى المعيشة وترسيخ ظاهرة الفقر، إن سياسات الاقتصاد الكلي تترك آثارها وتداعياتها على الفقر، لأن ظاهرة الفقر مرتبطة ارتباطا وثيقا بكل مقومات الاقتصاد الوطني ومواضيعه على المستوى الكلي، فالفقر يرتبط بالناتج الإجمالي والدخل القومي والاستهلاك والاستثمار والتوظيف وبالمستوى العام للأسعار وبالسياسة النقدية والمالية للدولة وفي وضع البلد الاقتصادي من حيث الرواج والتضخم، ويتأثر الفقر بكل متغيرات هذه العوامل سلبا وإيجابا[19].

1-التوظيف والفقر:

يعتمد معظم الفقراء على عملهم لتأمين عيشهم، تتوقف قدرتهم في الاعتماد على العمل للخروج من دوامة الفقر على مدى نجاحهم في إيجاد عمل وعلى مردود هذا العمل، وبذلك، حتى مع التحسين في إستراتيجية تخفيف الفقر لحصول الفقراء على موارد مثل الأرض ورأس المال وغيرها من الموارد العينية والتمويلية والبنيوية والإنسانية، لا تعتمد عملية تخفيف الفقراء على تقديم حق الإيجار، أو بمبالغ مالية سنوية بل على تكثيف فرص توظيفهم، بصورة أكثر إنتاجية ومردودية[20]، وتعتبر معدلات البطالة المرتفعة في الجزائر عن حالة اختلال التي يشهدها سوق العمل، وقد ساهم برنامج التصحيح الهيكلي في اتساع حدة هذا المشكل من خلال انخفاض الطلب الكلي، كما أن من أهم مكاسب العولمة يكمن في التقدم التقني الذي يسمح بزيادة إنتاج السلع إلا أنه لا يخلق مناصب عمل جديدة تسبب في القضاء على بعضها، حيث أصبح اكتساب التكنولوجيا المتطورة يتم على حساب مناصب العمل[21].

وهناك بعض أشكال العمالة في الجزائر تعتبر من مظاهر الفقر، وإن لم تصل إلى نفس درجة البطالة كالعمل المؤقت، العمل لبعض الوقت، عمل الأطفال...الخ، ولقد أصبحت حصة هذه الأعمال إلى حجم العمالة الكلية في تزايد مستمر، فعل سبيل المثال كانت حصة العمل

المأجور المؤقت في العمالة الكلية 21% في سنة 2001 وأصبحت 23% في سنة 2003، إن العمل المؤقت له عدة أشكال منها العقد لفترة محدودة، العمل بالنيابة، العمل الموسمي، التربص مدفوع الأجر، التكوين في العمل...الخ، وقد أصبح له طابع هيكلي في الاقتصاديات الحديثة وتلجأ له المؤسسات[22].

2- الأجور والتوزيع:

تعتبر العلاقة بين الأجور والتوزيع من أهم الإشكاليات التي تناولتها أدبيات التنمية الاقتصادية، كما تبرز كواحدة من أهم القضايا التي يتم مناقشتها في برامج الإصلاح الاقتصادي، وقد يذهب البعض إلى ضرورة ضغط الأجور خاصة في المراحل الأولى للانطلاق الاقتصادي، بافتراض توجيه الجزء الأكبر من الناتج القومي الإجمالي إلى تكوين رأس المال، وهذا ما يشار إليه بضرورة قبول نوع من التخفيض في نصيب عنصر العمل، حتى يتم تحقيق معدلات عالية للنمو، تنطلق بعدها الأجور لتواكب الزيادة في الإنتاجية والنمو، كما يذهب فريق آخر إلى ضرورة مراعاة الارتفاع بنصيب الأجر في الناتج القومي الإجمالي حتى في المراحل الأولى للنمو، لأن ذلك من شأنه توسيع نطاق السوق، نظرا لارتفاع الميل للاستهلاك لدى فئات العاملة، وأيا كان الرأي، فإن العلاقة بين الأجور وتوزيع الدخل هي عنصر هام من عناصر السياسة الاقتصادية[23].

فالسياسة الاقتصادية تستهدف من منظور اقتصادي ضمان معدلات عالية من النمو والإنتاج، وبالتالي معدلات عالية من التشغيل مع الحفاظ على استقرار الأسعار وكبح جماح التضخم المالي[24]، وكما هو معروف يترتب على المعدلات المرتفعة للتضخم تآكلا في الدخل الحقيقي الأمر الذي يؤدي إلى ازدياد الفقر، وعادة ما يكون وضع التضخم أكبر أثرا في حالة الفقراء الذين عادة ما تكون مداخيلهم اسمية وغير مصممة للتكيف مع التغيرات في المستوى العام للأسعار (ما يعرف بتأثير المداخيل)[25].

ولتحقيق ذلك تستخدم وتوظف الدولة العديد من أدوات السياسة الاقتصادية والمتمثلة فيما يلي:

السياسة المالية:

وتتعلق هذه السياسة باستخدام الضرائب والإنفاق الحكومي، فالإنفاق الحكومي يشمل إنفاق الدولة على خدمات وبضائع مثل الإنفاق على ميزانية الدفاع، الصحة، التعليم، بناء الطرق وتغطية المصاريف الجارية لمؤسسات وأجهزة الدولة، ومن هنا، فإن الإنفاق الحكومي يؤثر على الحجم النسبي للقطاع العام والخاص وبالتالي ومن منظور الاقتصاد الكلي، يؤثر على المستوى الإجمالي للدخل القومي، وبناء على ذلك كله تكون السياسة الضرائبية التي تؤثر بشكل مباشر على مستوى دخل الفرد وعلى معدلات الاستثمار في الدولة.

السياسة النقدية:

وتستخدم هذه السياسة لإدارة أموال الدولة، القروض، والنظام البنكي، فمن خلال سعر الفائدة يمكن أن تؤثر بشكل مباشر على الكمية المعروضة من النقود، وبالتالي تؤثر على الأسعار والاستثمار.

سياسة الدخل: وهي السياسة المتعلقة بالسيطرة والرقابة على الأجور والأسعار من أجل ضبط التضخم [26].

رابعا - سياسات وإجراءات مكافحة الفقر:

في الحقيقة اعتمدت الجزائر على إستراتيجية محاربة ظاهرة الفقر والقضاء عليه بالارتكاز على خطة جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتكييف التشريعات والإطار المؤسساتي والقانوني، والإستراتيجية التنموية الجديدة المتبعة على التنمية الزراعية والاستثمارات على شكل مؤسسات متوسطة ومصغرة، مع مراعاة احترام قيم وعادات المجتمع[27] وهناك إجراءات منها:

اختيار نموذج تنمية اقتصادية اجتماعية مناسب:

وذلك عن طريق تبني استراتيجيات نمو مناصرة للفقراء، من خلال تبني سياسات مالية متمحورة حول الاستثمار، تتسم بمزيد من التوسعية فضلا عن سياسات نقدية أكثر مرونة، وتطوير الادخار المحلي

والاستثمار، إن فشل استراتجيات التنمية التي اتبعتها أغلب دول العالم المتخلف في العقود السابقة ومستويات التنمية المنخفضة، ترافقت مع معدلات مستمرة في انخفاض للأجور الحقيقية، وهذا الانخفاض مع عدم وجود سياسة أجور فعالة (و لاسيما إذا كان هناك وضع تضخمي يعرض الأجور للتآكل ولا يجد حلا لغلاء المعيشة) سيفاقم وضع الفقر، فضلا عن أن عدم وجود سياسة أجور عادلة لن يمكن من التوفيق بين متطلبات النمو الاقتصادي والحفاظ على مستوى المعيشة، فالفجوة بين المداخيل والأسعار وعدم القدرة على ردمها أو التخفيف منها سيزيد شدة الفقر ومعدلاته[28].

استهداف ذو النطاق الواسع:

تقنية توجيه الاستهداف وتحديد الفقراء من خلال قياس الدخل، حيث تفترض تحديد أنواع الإنفاق ويمكن تسميتها "الاستهداف ذو النطاق الواسع" وفقا لهذه التقنية، لا نحاول استهداف الفقراء كأفراد، بل تصاغ البرامج الهادفة لتحقيق المكاسب باستهداف أنواع الإنفاق التي هي مهمة أكثر للفقراء، فالإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم الابتدائي والعناية الصحية الأساسية هي أمثلة لأنواع الإنفاق، وتوجيه المواد للتنمية في الأرياف، حيث يقبع معظم الفقراء[29].

الإرادة السياسية للإصلاح والوعي بخطورة عدم القيام به سواء من الناحية الدينية والأخلاقية أو من الناحية الاجتماعية والإنسانية.

القوة السياسية للإصلاح أي قوة التنفيذ، فالنيات لا تكفي وهنا يكون دور الدولة أساسيا، ودور النخبة المتعلمة ودور المجتمع المدني[30].

نشاطات التضامن الوطني: وذلك من خلال[31]:

التضامن المدرسي: بحيث قصد دعم التمدرس تمنح للأطفال المحتاجين حصة من الأدوات المدرسية عند كل دخول مدرسي، وكذلك منحة دراسية قدرها 3000دج للتلميذ المحتاج، بعدما كانت 2000دج، والتي خصص لها غلاف مالي يقدر بـ: 9 ملايير دج قصد تلبية حاجيات التلاميذ للدخول المدرسي 2013/2012.

بالإضافة إلى توفير المطاعم المدرسية والمدارس الداخلية ونصف الداخلية وضمان الصحة المدرسية.

المساعدة الموجهة للسكن: تتمثل في مساهمة مالية قصد بناء سكنات تطورية خاصة في المناطق الريفية، ويسعى قطاع السكن والعمران إلى تجسيد مليوني وحدة سكنية في آفاق 2014.

المساعدة الموجهة للفئات المستضعفة: والتي تتعلق بالأشخاص المسنين، المرضى المزمنين، والمعوقين، وذلك من خلال التكفل بالعلاج والإقامة في المستشفيات والإستفادة من الأدوية مجانا.

بالإضافة إلى ذلك توجد عمليات منتظمة في إطار التكفل بالمعوزين وأطفال العائلات الفقيرة، وذلك من خلال تنظيم رحلات أثناء العطل، وكذلك في إطار برنامج رمضان الذي يسمح بتوزيع قفة رمضان وتنظيم مطاعم مجانية لصالح العائلات المحرومة.

خَاتِمَة

تعددت التعاريف حول مفهوم الفقر، إلا أنها اتفقت في أنه حرمان الفرد من العناصر الأساسية، الصحة والمستوى المعيشي...الخ، وأصبح الدخل القومي هو المعيار العالمي المعتمد لمعالجة الفقر، وباستخدام السياسات الاقتصادية بشكل سليم، ستساهم في الرفع من الإنتاج والرفع من القدرة الشرائية للمجتمع وخاصة الطبقة الفقيرة، وتكون بذلك حققت الرفاه الاقتصادي .

ونجد أن الحكومة أخذت عدة نشاطات للتضامن الوطني، منها برنامج التضامن المدرسي، من خلال المنحة المدرسية والإطعام المدرسي وغيرها، والدعم الموجه للسكن بمختلف أشكاله، تعتبر سياسات تهدف إلى الرفع وتحسين المستوى المعيشي بين أفراد المجتمع.

الهوامش والمراجع المعتمـــدة

---

(1) عجيلة محمد، بن نوي مصطفى، بلحمدي سيد على، إستراتيجية معالجة الفقر في ظل العولمة (حالة الجزائر)، ص: 03

http://www.kantakji.com/fiqh/Economics.htm.

(2) مكافحة الفقر، نحو مجتمع المعرفة، سلسلة دراسات يصدرها مركز الإنتاج الإعلامي، الإصدار الثالث عشر، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، ص: 19.

(3) حصروري نادية، تحليل وقياس الفقر في الجزائر، مذكرة ماجستير، غير منشورة، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2009، ص: 05.

(4) أديب نعمة، تعدد الفقر ومناهج ودراسته، اجتماع فريق الخبراء حول قياس الفقر، بيروت، لبنان، 2009.

http://css.escwa.org.lb/SD/0991/expert_presentation4_Ar.pdf

(5) الطيب لحيلح، محمد جصاص، الفقر... التعريف ومحاولات القياس، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، جوان 2010، ص: 169.

(6) بوشامة مصطفى، محفوظ مراد، ظاهرة الفقر في العالم العربي والإسلامي، أسبابها، وآثارها، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، ص:03.

http://www.kantakji.com/fiqh/Files/Economics/60332.doc

(7) شبكة إحصاء الفقر

http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC

(8) نحو مجتمع المعرفة، مرجع سابق، ص: 05.

(9) نبيل عبد الحفيظ ماجد، الحد من الفقر الحضري في اليمن، مداخلة مقدمة إلى ورشة العمل الإقليمية حول "تعزيز آليات التمكين القانوني للفقراء" في المنظمة العربية، 15–17 يناير 2012، القاهرة، ص: 3 و4.

(10)أحمد عزوز، الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة في التقليل من الفقر، ص: 3 و4.

http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/03.pdf.

(11) الفقر والنمو وتوزيع الدخل في لبنان، أغسطس 2008، ص: 35.

(12)الطيب لحيلح، مرجع سابق، ص: 180.

(*) FGT يعني هذا المؤشر بتجميع المعلومات حول الفقراء الذي تم تحديدهم على أساس خط الفقر لقياس درجة الحرمان التي يعاني منها هؤلاء في المجتمع، لمزيد من المعلومات انظر الطيب لحيلح، الفقر...التعريف ومحاولات القياس، مرجع سابق.

(13) عمر احمد بوزيد، كمال آيت زيان، المنهج متعدد الأبعاد لقياس الفقر في الجزائر المرتكز على نظرية المجموعات الغامضة، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول "الجزائر خمسون سنة من التجارب التنموية، ممارسة الدولة، والاقتصاد والمجتمع" ص: 13. العنوان الالكتروني التالي:

http://www.cread-dz.org/cinquante-ans/Communication.pdf.2013/06/06

(14)المرجع نفسه، ص: 03.

(15) نحو مجتمع المعرفة، مرجع سابق، ص: 69.

(16) كريمة كريم، الفقر في ثلاث دول عربية منخفضة ومتوسطة ومرتفعة الدخل (اليمن، مصر البحرين)، مجلة عمران، العدد واحد صيف، 2012، ص: 124.

(17)كمال حطاب، دور الاقتصاد الإسلامي في مكافحة مشكلة الفقر، أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية جامعة اليرموك، 2002، ص: 1307 و 1308.
(18) سالم برقوق، زبيري رمضان، الإقلال من الفقر في الفكر الاقتصاد الإسلامي (مقاربة معرفية)، ص: 07. العنوان الالكتروني: http://iefpedia.com/arab
(19) صابر بلول، السياسات الاقتصادية الكلية ودورها في الحد من الفقر، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009، ص: 555.
(20) الفقر والنمو وتوزيع الدخل في لبنان، مرجع سابق، ص: 64.
(21) ناصر مراد، تشخيص ومكافحة ظاهرة الفقر في الجزائر، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، ص: 2و 3.
(22) البشير عبد الكريم، الأبعاد النظرية والميدانية للزكاة في مكافحة الفقر، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول "مؤسسات الزكاة في الوطن العربي: دراسة تقويمية لتجارب مؤسسات الزكاة ودورها في مكافحة الفقر، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، ص: 05.
(23)سمير رضوان، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادي في مصر، قدمت هذه الورقة البحثية في مؤتمر سلسلة الأوراق البحثية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 28 مارس 2010، القاهرة، ص: 09.
(24) صلاح عبد الشافي، السياسات الاقتصادية الكلية والتنمية البشرية في فلسطين، برنامج دراسات التنمية، جامعة بيرزيت، ص: 61.
(25) علي عبد القادر، السياسات الاقتصادية والفقر، ص: المعهد العربي للتخطيط.العنوان الالكتروني:
http://www.arab-api.org/images/training/programs/.pdf.2013/06/03
(26) صلاح عبد الشافي، مرجع سابق، ص: 61.
(27) عجيلة محمد، مرجع سابق، ص: 14.
(28) صابر بلول، مرجع سابق، ص : 577.
(29) الفقر والنمو وتوزيع الدخل في لبنان، مرجع سابق، ص: 82.
(30) سعد بن محمد العبيد، الفقر (أسبابه وعلاجه)، ص:09.العنوان الالكتروني:
http://www.imamu.edu.sa/cps/contents/Documents 2013/06/04
(31) ناصر مراد، مرجع سابق، ص: 8 و 9 (بتصرف).



قسم الدراسات باللغة الأجنبية



The impact of food price increase on education in Algeria

By Abdelmadjid AMRANI Reader in Economics, CUT

L'augmentation des prix de l'alimentation "risque d'obliger les familles à réduire leur budget, à rogner sur l'éducation et à retirer leurs enfants de l'école pour les faire travailler", a expliqué devant la presse la porte-parole de l'Unicef à Genève, Véronique Taveau.

Introduction

Depuis 2006, le monde n'arrête pas de subir les retombées négatives d'une poussée haussière soutenue des prix des denrées alimentaires. Ce phénomène pèse d'autant plus lourdement sur les pays pauvres qui sont fortement importateur de produits alimentaires. Dans ces pays, les familles pauvres sont souvent contraintes de réduire le budget scolaire de leur progéniture. Les coupes budgétaires vont de la simple réduction des dépenses en fournitures scolaires, jusqu'à la réduction du nombre d'enfants à scolariser en passant par la réduction des dépenses de santé et de nutrition des enfants en âge scolaire. Ces coupes handicapent sévèrement la scolarisation et la performance des enfants pauvres. Le présent papier discute à partir d'un travail de terrain mené dans les wilayate de Laghouat et de Tindouf (1) de ces retombées négatives sur les enfants issus des familles les plus vulnérables. La recherche se termine par une série de recommandations devant alléger le gaspillage scolaire et, améliorer la performance de l'action des pouvoirs publics.

Abstract:

This study attempts to shed some light on the impact of food price inflation on the loss of human capital through school wastage in Algeria.

The results obtained from both a theoretical investigation, and by means of a substantial field work conducted in two Algerian counties (wilayate) clearly indicate that:

(i) For a significant percentage of Algerian families, more than half of the overall income is spent on food.

(ii) Food price inflation inevitably engenders considerable cuts on educational spendings which negatively affects learners' school performance.

(iii) In the context of lack of financial support, vulnerable families have serious difficulty keeping their children at school, and learners encounter severe handicaps in their learning acquisition process and school attainment.

These very facts in turn induce school wastage and inefficiency of the public sector performance. The solution to such a problem requires (i) a better understanding of both parents and learners' difficulty, and (ii) the definition of a sound scheme of financial help, and moral support in favour of poor families and pupils.

1- Subject matter.

This study seeks to investigate the negative effect of food price inflation which is increasing sharply since 2006 on (i) repeat rates and (ii) dropout rates of pupils at primary, mid-secondary and secondary level of education in Algeria.

These two features (repeat and dropout) of school inefficiency represent an important aspect of wastage, in terms of both:

(i) A loss of job opportunities and income especially for learners from poor milieus and rural areas (individual cost).

(ii) A mediocre level of performance of the public sector (social cost).

2- Methodology.

This study is based on two main parts:

(i) An insight into the research background on the subject, as well as the collection of a set of factual data.

(ii) A field work carried out in two wilayate (counties) of the country where school wastage rate has been reported to be very high in the country. The field work is basically aimed at collecting a set of objective data from people who are more directly concerned with the problem of educational wastage.

2.1- Overview on the research background

This work can be summarized as:

➢ ***A brief inquiry*** in some recent research works, especially those carried out by the United Nations specialized organizations, namely FAO, UNICEF, UNESCO, WHO….

The aim of such a research is to give to the reader a quick overview on the efforts being deployed in this field of interest, and more importantly to treat the subject far beyond mere local frontiers.

However, to avoid aberrant research findings, the author kept throughout the study, clear in mind, the constant need for conducting an original and adapted approach when tackling specific problems.

➢ ***An attempt to put forward some definitions*** of the main concepts used in the study with the view to avoid confusion and misunderstanding in the discussion to come.

- ***Deschooling*** has been defined by sociologists as, on the one hand, ***a reduction*** in the number of school enrollments of children who have reached school age (non-schooling), and on the other hand, by an ***increase in the number of school-leavers*** (dropout) from school before the age of sixteen (Lange, 1991).

- ***Non schooling*** is frequently encountered in economically poor social milieus. The high number of children to raise and the high cost of living often push poor parents to deprive some of their children from educational benefits (G. Doumandji and S. Ziane 2006)[2]. In recent years, this phenomenon seems to grow very rapidly in Algeria, but owing to the lack of reliable data, it is premature to tackle it on credible grounds.[3]

- ***Dropout*** (school rupture - abandons). It is a slow and progressive detachment (aloofness/separation through lack concern) of learners from school interest. Dropout is often due to either family disorganization, or to some difficulty in the pupil's educational acquisition process. In either case, the rupture in question often ends up in delinquency, truancy,

violence (B. Geay and A. Meunier 2003) and jail (Lochner and Moretti 2004).

The long term individual and social costs of school rupture are very important. Those who acquire little education can hardly find jobs. When employed, they can only earn mediocre wages due to their low level of skills.(4) On social grounds, school rupture is synonymous with a loss in the stock of human capital. Moreover, school dropout often constitutes a real social burden as it induces the need for more financial help, health care, and infancy protection.(5)

In Algeria, substantial percentage of school dropout is not attributable to family disorganization but to the parent's inability to meet the ever increasing financial school needs of their children.

- ***Repeat*** is the result of low grades obtained by the learner which ends up by an extension of the study duration.(6) The problems linked with the benefits of repeating a course will not be discussed in this paper.(7)

School failure, in the light of recent study findings is a widespread phenomenon.(8) It does not concern one specific region more than another. However, it penalizes more severely learners from poor families.(9)

School repeat is very costly. In the OCDE countries, the financial cost of one year extension of the study is as high as 20 000 dollars per head.(10)

Dropout and repeat are, in the terms of this study, the main ingredients of school wastage and an important source of inefficiency of social resources.

➢ **A collection of a set of factual data.**

In this study the author makes intensive use of quantitative data in order to explain a situation, to emphasize the relative importance of certain facts such that they are perceived by people who are more concerned with school wastage, to compare certain characteristic figures, and to take statistical decisions.

The data used mainly stem from official documents from the Algerian National Statistical Organization (Organisme National des Statistiques:

ONS) and from the Algerian Ministry of Education (Ministère de l'Education Nationale: MEN).

2.2- The empirical research (data from questionnaires).

The empirical research is a field work aimed at collecting a set of information directly from the "mouth" of those people concerned with school performance and school wastage. The field work was carried out during the period May-December 2009.(11)

The objective of both the research background and the empirical research is to bring about enough evidence to allow to:

- check on objective grounds four main research hypotheses, and;
- put forward a workable platform of recommendations capable of both (i) helping learners from poor families cope with the ongoing sharp food inflation, and (ii) enhancing a better performance in the public sector through a sound help scheme in favour of vulnerable learners.

2.2.1- Research hypotheses.

Four research hypotheses were formulated and these are:

H1:There exists in Algeria a marked upward trend in food price increase.

H2: Food spending is largely preponderant in the family budget structure.

H3: School wastage (repeat and dropout) as a consequence of food price increase has reached alarming boundaries.

H4: A better understanding of the difficulties met by (i) poor families in their effort to keep their children at school and (ii) the difficulties met by pupils in their learning acquisition process, allows define a more efficient help policy scheme from the public authority.

2.2.2- Field work design.

The general framework of the field work is as summarized in the following table.

Table 1 includes (i) the different types of populations questioned, (ii) the different levels of education as well as the number schools on which the study was focused, and (iii) the main features of school wastage: dropout, and repeat (commune 1 and 2, respectively).

Table 1: General framework of the field work inquiry

Communes / Types of populations	Wilaya	
	Commune 1 (D) (12)	Commune 2 (R) 12
- Education directors - School headmasters - School teachers - Pupils' parents - Pupils	- two primary schools - two mid-secondary schools - one secondary school	- two primary schools - two mid-secondary schools - one secondary school

Source: Table established by the author.

The number of respondents per wilaya, per commune, and per type of population is given in Table 2.

Table 2: Number of respondents per wilaya, per commune and per type of population.

Wilayate	Commune for dropout « D »						Commune for repeat « R »					
	Populations						Populations					
	Pupils			Parents	Teachers	Head masters	Pupils			Parents	Teachers	Head masters
	Sec	Mid-Sec	Prim				Sec	Mid-Sec	Prim			
Laghouat	62	42	68	60	37	4	41	53	51	22	37	5
Tindouf	47	59	74	35	34	4	33	64	37	13	24	3
Total	109	101	142	95	71	8	74	117	88	35	61	8

Source: Questionnaires from the different respondents.

- The questionnaires for pupils and parents are structured on five basic rubrics: (i) personal data, (ii) environmental data, (iii) behavioral data, (iv) financial difficulty and quality of the help measures implemented by the public authority, (v) attitudes and motivation.

- The questionnaires for teachers and headmasters are structured around three basic rubrics: (i) a set of personal data (ii) a set of data referring to the hindrance situations for learners' school progress and for parents to keep their children at school, and (iii) the quality (degree of efficacy) of the current help policy measures carried out by the government.

3- Context of the study

The overall context in which this study was conducted can be better apprehended through the following main socio-economic important facts:

3.1- The steep increase of food price. (12)

The ongoing increase of food price that began in the year 2006 led many researchers to investigate on the causes and effects of such push on poor populations and on individuals, (IFPRI 2008a). The importance of such research stems from the fact that countries which import more food than they export are precisely those countries that fall under the poverty boundary. It has been clearly established (Ivanic & Martin 2008), that for nine developing countries, the impact of food price increase is almost always negative.[(13)] For the African continent, the majority of the countries fall within the negative effects of food price increase (FAO 2008 ; Aksoy & Isik-Dikmelik 2008). More worrying is the fact that, the developments that are taking place worldwide are showing clear signs of a situation that is more likely to worsen even further, for the poorest (Poulton & al. 2006 ; FAO 2008).[(14)]

3.2- Price increase risks for a country.

The negative repercussions of an increase in food price for a country depend on (i) its degree of exposure to those prices and (ii) to its degree of vulnerability.

- ***The degree of exposure*** as defined by World Food Program (WFP) of a particular country depends on (i) the ratio import/export of food products, (ii) the transportation costs, (iii) the commercial barriers, (iv) the exchange rates, (v) the internal taxation and subsidy of food products, (vi) the free market regulations, and (ii) the State capacity (power) to intervene on the market.

- ***The degree of vulnerability*** as defined by WFP depends on (i) the level of intervention capacity, food, nutrition and poverty of the country, (ii) the volume of imported food products as compared to total imported goods, exported food products, and the stock of foreign currencies (iii) the relative importance of urban population, (iv) the level of already existing rates of inflation, and (vi) the proportion of populations which spend a significant percentage of their overall income on food products.[(15)]

The analyses made by WFP led to the identification of the countries that are more likely to be severely hit by food price inflation. The groups of population more subject to a negative impact of food price increase are those populations who:

(i) buy more food than they sell (net buyers), and
(ii) spend a substantial percentage of their income on food products.

Finally, the impact of food inflation depends on (i) the magnitude (intensity) of the price increase, and (ii) the degree of vulnerability of the country.

If till fairly recently, almost solely urban populations used to complain from the negative effect of food price push, the poor rural populations seem no longer at shelter from the effects of food price inflation.

Recent research findings stress the fact, that food price inflation often induces on behalf of poor populations a large span of sequential reactions such as (i) a mere attempt to find an extra job to help cope with the situation, (ii) an effort to reduce less vital expenditures, and (iii) get involved in prohibited and/or immoral activities.(16)

3.3- The importance of material and financial means in education.

Material and financial means play an important role in pupils' learning process. In recent past, material conditions were thought to be completely alien to pupil's school attainment. For the French sociologist Bourdieu (P. Bourdieu 1960), material means are neutral and money has little to do in pupils' school performance. According to him, the factor that really determines school attainment is the "natural connivance" by which successful learners come necessarily from families whose parents are highly educated. This excludes all pupils from working class who can by no means have the necessary "cultural capital" that warrants school performance.

This belief is also found in some Anglo-Saxon authors who showed through empirical works that random shocks on parents' income had had no significant impact on pupil's school attainment.(17)

Many studies came to progressively put an end to these beliefs which often wrongly attribute the destiny of pupils in a monist fashion to either money or individual merits of learners.(18)

Nowadays, the importance of material means is more and more frequently put onto the scene by many researchers. The incapacity of parents to cater for their children's basic school needs in terms of books, copybooks, cloths, food, medical care, rest… constitutes a serious handicap in pupils' learning process and school progression. Fairly recently a study came to put the emphasis on the negative influence of problematic housing conditions on pupils' school performance.(19)

The majority of developing countries populations do not possess the necessary resources to meet their children school needs. For example, a significant proportion of the Algerian population live difficult month ends. A study carried out by the Algerian trade union for civil servants (SNAPAP) indicate that 76.71% of civil servants are constrained to contract debts to make ends meet.(20)

3.4- The heavy weight of food spending: Specter of serious social and political difficulty.(21)

In most developing countries food spending largely outweighs all other expenses. Because of this fact and owing to the large number of children to grow, any increase in food price has dramatic consequence on vulnerable populations.(22) The United Nations index for Food and Agriculture shows that the price of food products increased by 7% in 2006, by 17% in 2007 and by 50% during the third trimester 2007 to the third trimester. (23) When taking into account, on the one hand, the data relating to the heavy weight of food spending in the budget structure, and on the other hand, the intensity of the ongoing food price increase, one may easily realize that we are facing a situation where in most developing countries all ingredients for malnutrition, heath deficiency (Smith & al. 2006; Alderman et al. 2006; Pongou & al. 2005; Cornia et Deotti 2008; FAO 2008; Jensen et Miller 2008), bad school performance (Escobal et al. 2005), high populations migrations,(24) and social and political instability are present.(25)

3.5- Poverty, exclusion and schooling.

Poverty concerns all fragile social categories. These include those who:

(i) live on social pensions;

(ii) are seeking for a job, and;

(iii) are "poor workers." (26)

Nowadays, to be regularly employed is by no mean an absolute guarantee against poverty and precariousness. In developing countries, a big jump or an even moderate increase in food price may push large groups of workers fall in the circle of poverty and misery.

Several studies came to the conclusion that the school system whose initial role was to fight inequality of chances and exclusion tends, on the contrary, to reproduce them and does not allow learners from poor families to aspire, according to their competence and their individual merits, to reach higher levels in the professional and social hierarchy ladder.(27) Very often the inequality of chances begins at primary level and it

is quasi-irremediable. Further, all discriminative policies implemented at subsequent levels of education were vain (turned out unsuccessful).(28)

3.6- First victims of food price inflation: The young children.(29)

The bulk of the studies carried out till now mainly insist on the financial incidence of food price inflation on macro-economic grounds. However, the induced poverty due to food price inflation has a negative impact on schooling conditions for the large majority of children from poor milieus. This in turn results in school difficulty (i.e. high rates of drop-out and repeat) and gloomy working life perspectives (for more details on the diverse impacts, read World Bank 2008).

4- Main study findings.

The theoretical and the field work investigation led to the following main research findings:

4.1- Inflation process, low income families' financial living conditions, and resource wastage.

- The available data clearly indicates the existence of a high degree of exposure of the country to any food inflation process. This stems mainly from the considerable negative disequilibrium between the level of the supply and the demand for food products. The significant lack of balance between these two aggregates constitutes a serious index for a high degree of vulnerability of the country with respect to any food price increase in the world market (imported inflation).

- The numerous Tables (Tables 1 to 5)[30] which refer to the « family financial situation » in the **two** wilayate investigated show that the overwhelming majority of the families have considerable difficulty to make ends meet. This goes without saying that learning conditions for pupils can only be most deplorable on both (i) learning process and (ii) school attainment.

- Extra jobs of parents and children, social help, social loans, financial help from the government… seem to be insufficient to meet the needs of the majority of a large number of families in their efforts to keep all their children at school. This very alarming fact clearly appears from the handicapping (hindrance) set of situations lived by learners in their everyday school life (look up tables 6.1 up to 6.8). The lack material means doesn't only concern the pedagogic means, but it goes far beyond this. It includes a large span of vital needs such as nourishment, clothing, sleeping, health conditions…).

Hence, not only are children penalized on their daily food ration, on adequate clothing with respect to weather conditions, on transportation, on leisure…, they are as well very often deprived from their inalienable right to education. This state of affairs is both socially intolerable and morally inacceptable.

- The application of **"**Student**"** tests and Khi-squared tests on the collected data via the questionnaires clearly shows that (i) in spite of slight differences in opinions, we are in most cases dealing with samples

from the same population, and that (ii) answers from different types of population are independent from each other.(31)

These statistical results corroborate the idea that the poor financial condition is at the origin of the major difficulties for a large number of families to keep their children at school, and a serious difficulty for the children in their quest for educational benefits. In other words food price inflation is at the very root of **a** school wastage and public sector inefficiency.(32)

4.2- Test of hypotheses

4.2.1- Hypothesis 1:

- According to the United Nations index for Food and Agriculture which shows that the price of food products increased by 7% in 2006, by 17% in 2007 and by 50% during the third trimester 2007 to the third trimester of the year 2008.
- According to the available data in the time span 1968 up to 2008 as shown in Tables and Graphs 1 and 2 referring to the consumption index as reported by World Bank (World Bank, 2008).
- According to the ONS statistics, the average rhythm of inflation in Algeria is 5, 7% for the first nine months of year the 2009.(33)
- According to Pr Mebtoul in his article in the Algerian daily « Le Quotidien », quoting data from ONS, affirms that the rate of inflation is in constant increase. From 1, 6% in the year 2005, it climbed to the successive levels 3% in 2006, 3,5% in 2007, 4,5% in 2008 and was greater than 5,7% for the 10 first months of the year 2009.(34)

In the light of the above data, it is safe to say that there is sufficient evidence that Algeria is going through a marked inflation upward trend. Hence, hypothesis 1 should not be rejected.

4.2.2- Hypothesis 2:

- From the remarks formulated in the research background. Remarks which clearly indicate on the basis of many research findings that in most developing countries the overall income is devoted to food spending in a proportion that very often largely exceeds 50%.
- From the data collected in the two wilayate investigated via the questionnaires for parents, 54, 52% of the respondents affirm spending more than 50% of their total income in food expenditure (look up Table 2 in the main study).

In the light of the above remarks, there is enough evidence that for an overwhelming majority of families, food spending is largely preponderant. <u>Thus, one cannot reject hypothesis 2.</u>

4.2.3- Hypothesis 3**:** The rate of repeat and dropout for the three consecutive years 2006 to 2009 as reported in the official documents of the Ministry of Education are indicative of (i) a substantial rate of repeat and dropout and (ii) an increasing phenomenon of school wastage. These figures can be summarized in the following table:

Table 3: Overall rate of school failure.

School year	Repeat		Dropout		Total	
	Number	%	Number	%	Number	%
2006/2007	907 316	11,95	425 692	5,61	1333008	17.65
2007/2008	1017814	13,57	501508	7,48	1519322	21.05
2008/2009	-	-	-	-	2488682	25.22

Source: Data from the Ministry of Education official documents (from Table 9 of the main study).

Data of Table 3 indicate a fairly high rate of school wastage and that this phenomenon is constantly increasing over time. From these aggregate, one may objectively figure out, that wastage rate would certainly be higher in poor regions of the country and particularly in rural milieus.(35)

In the light of the data in figure 3, one may be inclined to accept the fact that there exists nationwide a high rate of school wastage. <u>Hence, hypothesis 3 should not be rejected.</u>

4.2.3- Hypothesis 4 : A better understanding of the difficulties met by (i) poor families in their effort to keep their children at school and (ii) the difficulties met by pupils in their learning acquisition process, allows to define a more efficient help policy scheme from the public authority.

- The review of the research literature showed the importance of both material and immaterial means in school performance and pupils' attainment. In spite of confirming the above statement, the field work however, indicates on the basis of the opinions of all the populations concerned with school performance and educational management (pupils, parents, teachers, school headmasters, and education directors at wilaya level) that materials and financial means are in fact, determinant in learners' will to study and learners' school performance.

The incontestability of the vital importance of material and financial means in pupils' school performance stem from the set of Tables 6.1 up to 6.8 (36) which refer to the "frequency of handicapping situations for pupils" throughout the nine investigated wilayate (look up these tables in the main study).

- Table 6-1- Pupils arriving at school without the necessary means to do their school work..
- Table 6-2- Pupils arriving at school without adequate clothes to take part in sports activity.
- Table 6-3- Pupils arriving at school without adequate clothes with regard to climate conditions.
- Table 6-4 - Pupils too tired to perform school work.
- Table 6-5 - Pupils arriving at school without having breakfast.
- Table 6-6 - Pupils arriving at school without having lunch and who are hungry.
- Table 6-7- Pupils arriving at school without having done their homework.
- Table 6-8 - Pupils arriving late at school.

Further, the field wok brought significant evidence which indicate that the solution to families and learners' school difficulty passes

unquestionably by a significant and efficient help scheme with the view, if not to achieve equality of chances; at least reduce the hindrance gap between rich and poor learners.

- The data in Table 8.4 (main study) relating to the difficulty encountered by the pupils indicate that owing to lack of material and financial means, 52% of learners have serious difficulty in their day to day school life.

In the light of all these evidence, one is objectively inclined to accept hypothesis 4.

5- Conclusion

The study on the basis of both a theoretical investigation and a field work was able to produce enough evidence which establish a tight link between the recent steep inflation in food prices and a large span of school difficulties for learners especially those from poor milieus and rural areas. The negative incidence of the effect of the increase in food prices observable since 2006 seems, in the light of the evidence produced, to be incontestably at the very root of a considerable school wastage via repeat and school dropout rates at primary, mid-secondary and secondary level of education.

The public authority intervened with a set of financial and social measures to try to help needy families and pupils cope with the increasingly difficult economic situation. But, on the grounds, the implemented help measures (as they are perceived and appreciated by the beneficiaries themselves, by teachers and school masters) turned out insufficient and inadequate. These measures need therefore reconsidering to be more efficient and really helpful to those populations that desperately need help.

6 - Recommandations

To be efficient any investment project should make sure that money is well spent. Well spent means in our context the imperative need to device a discriminative help scheme. Such scheme should be geared to help those people who really need help first. In so doing the

investment scheme is likely to produce maximum effect. If it is true that because the low level of income of the majority of the populations, all youngsters who attend school in developing countries deserve to be helped, nonetheless, in the context of scarcity of resources one should observe some pre-set priorities.

6.1- Recommendation 1: Equality of chances.

As we pointed out earlier in the research background, the inequality of chances begins at primary school and it is quasi-irremediable afterwards, and all remedy policies that were implemented at subsequent levels of education to put things on the right track, were unsuccessful. We should therefore, put the emphasis on helping with more acuity pupils at primary level of education.

6.2- Recommendation 2: The necessity to device a set of preventive actions through a "veil cell".

A pupil who repeats a course and/or drops out is a learner who has difficulty. This can be detected before the process reaches a critical boundary. It is therefore worthwhile to develop and implement a scheme through a "veil cell" capable of scanning and detecting fairly early pupils weaknesses and try to remedy the situation casuistically (case per case) whenever possible. In our case, the field work indicated that repeats and dropouts were in most cases due to the inability of parents to meet the ever increasing cost of their children school needs. The suggested veil cell would precisely be in charge of identifying those parents and pupils who can no longer cope with the situation and try to remedy the situation using all adequate means.

6.3- Recommendation 3: Generalization of preschool system.

Many research findings stress the fact that children who fail in their studies very often belong to those families with low financial income and/or from popular origin. The C.R.E.S.A.S [(37)] firmly affirms that poor school performance is very often attributable to poor spoken language level of pupils from disadvantaged socio-economic milieus (use of incorrect language forms, weakness of vocabulary, use of wrong syntaxes, inability to properly use certain language functions). The introduction and generalization of a preschool system with the mission to

help those children with poor language acquisitions compensate their language deficit will be a significant step towards educational equality of chances. With such new educational mission, pupils from families suffering from the severity of the ongoing food price inflation will have the opportunity to compensate their language handicap and will be better prepared in their quest the acquisition of knowledge.

6.4- Recommendation 4: Creating a help networks.

Whatever, the form or the importance of the government's helps, this can by no means be a miracle solution to all problems of poor families. It is wiser and more constructive to think of a set of specific alternative actions that constitute a more reliable and durable shield against the negative effects of the constant rise in the cost of living. The creation of a network of help actions is most suitable. Nongovernmental organizations can play a more positive role in this respect. The Mosques and the Zaouias can enormously help in this kind field.

---

(1) This field work is part of a main study conducted in nine wilayates of the country by a UNICEF team of reseachers.

(2) The Algerian economic crisis that took place between 1986 and 1996 following the drastic fall in oil prices, led the government to make significant budget cuts in the education sector. At the same time, the National Economic Council (CNES) reported that the educational goods could not escape from the negative effects of inflation. The cost index of educational goods climbed in the time span 1993-1996 from 245 to 551 AD, and the registration fees from 181 à 254 AD. This high rate of inflation caused not only a degradation in the quality of education but a high rate of school rupture and early working age of pupils from vulnerable families, as well.

(3) In spite of the overwhelming belief that in developing countries, the female population is more concerned by the will of parents to deprive it from the benefit of education, the field work carried out in nine wilaya of the country couldn't confirm this belief. On the contrary, in many primary schools and secondary schools, male versus female population proportion is by and large in favour of the latter.

(4) In fact, rising skills demands imply the necessity of the completion of at least upper secondary education for successful labour market entry and for further participation in lifelong learning (see OECD, 2000).

(5) Regional Conference of Elected from Montreal ("Conférence régionale des élus de Montréal"), Regional Forum on Social Development of Montreal Island – Report on poverty in Montreal, 2004.

(6) Repeat ends up by an extension of one additional school year duration. Repeat is both useless and costly. It is useless, since it is scarcely followed by a real improvement in school quality formation. It is costly since it creates a bigger tension on the demand for education in a context of a rigid supply.

(7) The inefficacy of repeat has been proved by many research works. In an Iredu publication, Thierry Troncin jugged repeat as an unjust solution, inefficacious on pedagogic grounds and costly. He showed that repeat pupils will remain weaker than their pairs all along their school life. However, in the absence of repeating a course in case of bad grades, teachers complain from lack of

motivation on behalf of learners. In such a context it becomes, difficult to make pupils work! http://www.girsef.ucl.ac.be/Cahiers_CREF/052cahier.pdf

([8]) Both failure at school and dropout are so widespread that about a third of young men and more than one-in-five young women enrolled in upper secondary school do not obtain the “diploma”; Niall O’Higgins, Marcello D’Amato, Floro, Ernesto Caroleo & Adriana Barone, Gone for Good? Determinants of School Dropout in Southern Italy, Discussion Paper No. 3 292, January 2008.

([9]) F. Jarraud, 2006, « Le Café Pédagogique », http://www.oecd.org, 23-03-2006 édition.

([10]) Inspite of this alarming situation, educational managers seem to be little inclined to put an end to this outrageous resource wastage (Gérard, 1997).

([11]) The wilayate visited for the purpose of the field work are respectively: Batna, Blida, Illizi, Jijel, Laghouat, Mostaganem, Ouargla, Tindouf, and Tissemsilt.

(12) The increase in food products has begun to have serious repercussion on vulnerable groups of population in all low income countries and countries exposed to economic crisis. Its impact on the nutritional situation and on the health state of the poor populations put at risk the perspectives of realization of the millennium development objectives (MDO). The increase of food price caused not only the fight against poverty and hunger to resume (MDO 1) but complicated even further the realization of the educational objectives (MDO 2), the reduction of mother and infant mortality (MDO 4 and OMD 5) and the propagation of certain serious infectious and mortal diseases (OMD 6). According to World Bank estimations, the increase in food product could make bascule 100 millions of people in a state of deep misery. Source: United Nations, Information Brochure, World Food Program (WFP), June, 2008.

([13]) Except the case of Vietnam and Peru, where, the welfare state of rural populations was positive. For these two countries, on average, the advantages outweighed the disadvantages of food price increase.

([14]) The most likely remaining increase in food prices is largely justified by the following main facts:
(i) The subsidy policy geared at encouraging the production of ethanol. This switch in activity provokes more tension on demand for food products and exacerbates poverty for vulnerable populations.
(ii) The changes in climate due to CO_2, emissions from industrialist countries.
(iii) The population increase and the rigid supply of food production in developing countries.
(iv) The switch to free market economy (globalization) which shows a considerable deterioration of the situation for most developing countries.

(15) Look up: United Nations, Information Brochure, World Food Program (WFP), June, 2008.

(16) Look up: D. Maxwell, R. Caldwell, “The Coping Strategies Index: Field Methods Manual”, Second edition (January 2008).

(17) S. John, 2000, “Does Parents’ money matter?” Journal of Public Economics, 177, pp. 155-184.

(18) Recent research works indicate, that school performance, is in fact a multifactoriel causality problem: « To understand the phenomenon of school success and failure, one has to take into account all dimensions that may intervene in the process : social dimension, cultural, economic, family, affective, medical, biologique, cognitive, pedagogic,… B. Geay and A. Meunier, Cahiers de la recherche sur l’éducation et les savoirs, n°2, 2003, pp. 7-19.

(19) It is fairly reasonable to assume the existence of a negative effect of bad housing on pupils’ capability of concentrating and grasping particularly during the afternoon classes. In fact, the influence of a high level of noise, damp overcrowded bedrooms, lack of toilets, etc.

There exists a substantial medical literature on the conditions of developing pulmonary disease Cuijpers & al. [1995] or Williamson &t al. [1997], who strongly emphasize the role of bad housing on the development of asthma pathology. High level of noise hampers the ability of children to concentrate, grasp and memorize Larson & Petersen [1978].

(20) The study carried out by the trade union « SNAPAP » used an overall sample of 22 482 civil servants, 17 248 among them declared to have difficulty to make ends meet. Owing to the high cost of living and to the stagflation of their income, they are bound to spend more than they earn.

(21) Food price increase has already caused much social trouble in several developing countries. These last weeks, many spots trouble of rebellious groups were reported in Burkina Faso, in Cameroun, in Senegal, and in Morocco.

Source : AFP, Information Internationales : la hausse des prix alimentaires menace l'éducation des plus pauvres 15 April, 2008.

(22) A large family size has a negative impact on social destiny. This affirmation would have appeared most astonishing if it were not from Dominique Merllié and Olivier Monso for Insee studies. Their research findings clearly indicate that, the fact of having more than two brothers (or sisters), has a negative impact on social success. http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/FPORSOC07f.PDF

(23) Look up « L'impact de la hausse des prix des denrées alimentaires sur la pauvreté des enfants au Mali », 13-14 novembre 2008, Bamako, Mali.

(24) The works of the 14th conference of the occidental Mediterranean home ministers (CIMO or 5+5) held in Italy on 24 november 2009 emphasize the importance and the dangers of the illegal immigration and the extreme difficulty of developing countries to put an end to such alarming phenomenon.

(25) These last years, most developing countries are witnessing a steep increase of hooliganism, violence and illegal immigration with all the risks and dangers for both, the settlers and for the host counties.

(26) « Compte Rendu de la Mission Parlementaire sur la Pauvreté et l'Exclusion », B. Seillier, http//www.Senat.fr, 2nd July 2008.

(27) The parliament report give some surprising data as it affirms that :

- 50 % of French children who leave school (dropout) are from 20 % of poor milieus;
- It is almost eight times more likely that a child whose parents fall within the 10 % of the poorest milieus lags behind (repeat) than a child whose parents fall within the first 10 % of the richest families;
- and nearly 60 % of the pupils whose parents are unqualified workers or idle are not « A level » diploma holders, versus only 13 % of children whose parents are teachers. http//www.Senat.fr, 2nd July 2008.

(28) This means that any policy geared at enhancing the principle of equality of chances should be guaranteed and implemented at primary level of education.

(29) In the context of food inflation, poor families are bound to reduce all expenditures. Since food spending is very often at its lowest level (incompressible), the only alternative is to try to reduce the other spending. Any cut in educational means is synonymous with school difficulty, bad performance, and hence, high rates of repeat and dropout.

(30) Look-up : A. Rahal et all, L'impact de la hausse des prix des produits agricoles sur l'éducation des enfants pauvres en Algérie, UNICEF, 2009.

(31) Regarding to whether the financial constraint is really binding in the pupils' school difficulty, a large majority of respondents confirmed the vital importance of financial means in school achievement. The application of Student test to the answers from the different populations questioned indicated, in spite of some slight differences in opinions that the samples were from the same population. Moreover, the answers from the school heads masters, and teachers seem to be highly correlated (corr = .9224). Finally, the Khi-squared calculated value in most cases turned out very small and never reached 0.4.

(32) The field work revealed a significant rate of children who lag one year behind compared to normal school age at primary level and two up to three years at the end of secondary school. This is indicative of the importance of school wastage.

(33) Read the daily "Horizon" dated 24th, October 009.

(34) A. Mebtoul, University professor, international expert in economics, in the daily "Le Quotidien" dated, 12th December , 2009.

(35) Many research findings stress the fact that in most developing countries, it is poor rural milieus that are the main victims of the scarcity of resources in education.

(36) The numbers of the tables correspond to the numbers of the tables in the main study, look-up : A. Rahal et all, L'impact de la hausse des prix des produits agricoles sur l'éducation des enfants pauvres en Algérie, UNICEF, 2009..

(37) Study carried out over ten years by the French « Centre de Recherche de l'Education Spécialisée et de l'Adaptation Scolaire (C.R.E.S.A.S.). The study findings titled «l'échec scolaire n'est pas une fatalité » Author : C.R.E.S.A.S., 1982, p. 72.